BIJLAGE BIJ

KABINETSSTANDPUNT
STIMULERING VAN EEN VITALE SAMENLEVING,
DE DOE-DEMOCRATIE

Niet alleen bijdragen in de tekst, maar ook de illustraties zijn het resultaat van coproductie met maatschappelijke organisaties, waarvoor dank

Samenvatting

Het kabinet wil ruimte en vertrouwen bieden aan maatschappelijk initiatieven en actief bijdragen aan de transitie naar meer doe-democratie (een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken). De directe aanleiding voor dit standpunt ligt in verschillende adviezen van WRR, ROB, RMO en voorzitters van negen adviesorganen en motie-Voortman over dit thema.
Los daarvan geven maatschappelijke ontwikkelingen voldoende aanleiding om een kabinetsstandpunt te ontwikkelen: a. Toenemend zelforganiserend vermogen van de samenleving, b. Terugtredende overheid, c. Stijgende behoefte aan sociale binding. Daarnaast is de transitie naar meer doe-democratie ook bestuurlijk relevant als reactie op ontwikkelingen als schaalvergroting, decentralisaties en bezuinigingen.

Het gaat niet vanzelf, sommigen zijn sceptisch: burgers zouden niet willen, niet kunnen of het zou uit democratische overwegingen onwenselijk zijn. Ook zou de overheid er niet op zijn ingesteld met haar oerkrachten die leiden tot verstatelijking van dienstverlening, standaardisatie en centralisatie. Maar, ondanks al deze tegenkrachten en tegenwerpingen gebeurt het toch!

Het kabinet wil dit zichtbaar maken en steunen. Het is een zoektocht naar nieuwe verhoudingen en werkwijzen, waarin we aan de slag gaan zonder vooraf al alle antwoorden te kennen: het is al doende leren.

Het kabinet heeft een veldverkenning verricht naar praktijken en systeeminterventies die overheden en maatschappelijke instellingen kunnen invoeren om de burgerkrachten te ondersteunen en bureaucratische tegenkrachten te onderdrukken. Op basis hiervan presenteert het kabinet– als inspiratiebron voor overheden en maatschappelijke instellingen - een scala van praktijkinterventies, gericht op:
A. De gemeenschap: actieve burgers helpen, met bijvoorbeeld financiering, kennis en maatwerk; uitnodigen van niet-actieve burgers en goed vrijwilligersbeleid.
B. De markt van aanbieders van publieke diensten: door zeggenschap over te dragen, gebruikers te betrekken en te activeren, sociale ondernemers toegang bieden bij (maatschappelijke) aanbestedingen.
C. De overheid zelf: door maatschappelijk initiatief structureel te verwelkomen en burgers bij beleidsvorming en dienstverlening serieus te bejegenen.

Het is van groot belang dat de overheid actief bijdraagt aan de transitie naar meer doe-democratie, door te ‘zorgen dat’ in plaats van te ‘zorgen voor’. De praktijk is vaak weerbarstig, de oerkrachten en tegenwerpingen zijn sterk. Het kabinet wil de transitie bevorderen, ondersteunen en versnellen en presenteert daarvoor met deze nota een gezamenlijke versnellingsagenda. Daartoe werken BZK, OCW, EZ, SZW, VWS, I&M, BuZa in een brede netwerkaanpak samen, met elkaar en juist ook met maatschappelijke partners zoals Kracht in NL, VNG, Platform31, NOV en vele anderen.

De versnellingsagenda moet:
I. Burgers in positie brengen, onder meer door:
- (extra) aandacht aan burgerschap en sociaal ondernemerschap in het onderwijs.
- ondersteuning vrijwilligers en initiatiefnemers door o.m. Kracht in NL, greenwish, de nieuwe bv, NOV, etc.
- overdragen zeggenschap, discussie over instrumenten als PGB.
- aanpassen regelstelsels en (verkennen van) nieuwe financieringswijzen, buurtrechten, wijkonderneming en maatschappelijk aanbesteden.

II. Aansluitingsvermogen van de overheid vergroten, onder meer door:
- vergroten leervermorgen decentraal bestuur, met leerkringen, experimenten, casusondersteuning en landelijke helpdesk voor gemeenten.
- bevorderen (internationale) kennisontwikkeling en –deling, onder meer door kennismakelaar en internationale inspiratieconferentie.
- invoeren beleidstoets vitale samenleving, startend met ex-ante evaluaties van nieuw beleid.
- responsief maken van de overheid, via inspraak- en procesmanagement, regeldrukbeheersing, risico-acceptatie, prettig contact met de overheid en open overheid.

Deze nota is een momentopname in een reeks agenderende contacten en activiteiten van het kabinet om de transitie verder onder de aandacht te brengen van overheden en instellingen: zichtbaar maken en makelen.

Inhoud

I. Het Proces: inleiding

"Iemand moet Josef K. belasterd hebben, want zonder dat hij iets kwaads gedaan had, werd hij op een ochtend gearresteerd." De openingszin van Franz Kafkas 'Het Proces' valt met de deur in huis.
Als hoofdpersoon Josef wakker wordt, ontdekt hij dat er vreemde mannen rondlopen in het kosthuis waar hij woont. De mannen arresteren hem, zonder dat duidelijk wordt waarom.
'Het Proces' is - onder meer - een grote aanklacht tegen (ambtelijke) processen waar je als burger nauwelijks invloed op hebt.

1. Aanleidingen

Antwoord op adviezen
Dit kabinet heeft in een van de eerste zinnen van het Regeerakkoord uitgesproken ruimte te willen maken voor maatschappelijk initiatief. Bij zijn aantreden lag er al het krachtige advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'Vertrouwen in Burgers', waarin het kabinet werd uitgedaagd "het vliegwiel van verandering aan te zwengelen". Het kabinet voelt zich aangesproken door de oproep van de WRR: "Juist de nationale voorlieden dienen mede inhoud te geven aan de uitvoering door andere partijen op het speelveld van burgerbetrokkenheid". Daarbovenop kwam kort na ons aantreden een soortgelijk appel van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in zijn advies 'Loslaten in Vertrouwen'. Daaruit citeer ik: "Politiek en bestuur hebben wél de belangrijke taak sturing te geven aan het proces en de omslag bij de overheid die meer ruimte en verantwoordelijkheid geeft aan de vitale samenleving". En vervolgens schreven negen voorzitters van adviesraden van de regering een brandbrief waarin zij uitspreken dat "het bevorderen van burgerbetrokkenheid en vermaatschappelijking vereist dat de Rijksoverheid systematisch nagaat of zij wel voldoende gebruik maakt van de vitaliteit van de samenleving en van de kennis en expertise van burgers." Ten slotte nam op 20 december 2012 de Tweede Kamer unaniem een motie-Voortman (TK 33400 VII, nr. 28) aan, waarin de regering werd verzocht "te concretiseren of en, zo ja, op welke manier zij van plan is zeggenschap over te dragen aan burgers en hoe zij deze overdracht wil bevorderen op lokaal niveau." Daarnaast ontving het kabinet ook nog het jaarlijkse rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), met als thema 'Eigen Verantwoordelijkheid' ('Beroep op de burger'). De Vaste Commissie BZK van de Tweede Kamer vroeg mij ook hierop te reageren. Tot slot bereikte ons recent het relevante rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) getiteld 'Terugtreden is vooruitzien, maatschappelijke veerkracht in het publiek domein'.
Al deze adviezen en oproepen verdienen een stevige reactie en actie. De aanleiding voor deze nota ligt echter minstens zozeer in de beweging die we in de samenleving waarnemen en die ons prikkelt tot andere acties, andere rollen en andere samenwerkingsvormen. Het kabinet wil dan ook de handschoen oppakken en legt in deze nota de nadruk op de manieren waarop het openbaar bestuur en maatschappelijke instellingen de vele (mogelijkheden tot) maatschappelijke initiatieven beter kunnen stimuleren, mogelijk maken en ondersteunen, om zo bij te dragen aan de leefbaarheid van ons land.

De genoemde rapporten wijzen in dezelfde richting: de wijzigende verhoudingen tussen overheid, burger en markt vragen van 'de' overheid dat deze actief vertrouwen en ruimte biedt aan maatschappelijke initiatieven in het publieke domein, daarbij haar sturende rol meer loslaat en zeggenschap overdraagt. De grote verdienste van de rapporten is dat zij dit onderwerp op niet mis te verstane wijze op de agenda plaatsen. De term die hierop geplakt wordt varieert, maar de termen doe-democratie en vitale samenleving komen regelmatig opborrelen. De kern is – zoals gezegd - veelal gelijk: de overheid dient beter aan te sluiten bij de vele initiatieven in het publieke domein. Daarbij gaan enkele adviezen er impliciet vanuit dat de samenleving vanzelf in actie komt voor de publieke zaak, als de overheid maar loslaat en vertrouwen schenkt. Het kabinet komt verderop in dit stuk tot de conclusie dat overheden meer moeten vertrouwen en meer moeten loslaten, maar – waar het de publieke zaak betreft - niet moeten gaan schitteren door afwezigheid. De overheid heeft een rol in dit proces (al is die rol niet eenduidig of altijd duidelijk). Bij de meeste (maatschappelijke) initiatieven in het publieke is de overheid op enigerlei wijze betrokken.

Rode draad in de rapporten is dan ook een overheid die *anders* opereert en reageert, en dan niet door eerst op de tekentafel een andere overheid te ontwerpen, maar direct begint te veranderen door te doen. Om die draad door te trekken is dit kabinetsstandpunt geen klassieke reactie waarin de rapporten worden samengevat en vervolgens puntsgewijs worden voorzien van reflectie en reactie. In deze nota bouwt het kabinet voort op de adviezen en oproepen – waarvan de rode draad wordt onderschreven – en voegt daar een uitwerking vanuit het perspectief van de praktijk van de publieke sector aan toe.

2. Over deze nota

Doel van de nota
Dit is een tussenstand, geen definitief verhaal. Zoals zal blijken uit het volgende hoofdstuk is er niet één aanpak die altijd werkt, maar moet continu worden gezocht, geprobeerd, aangepast en ontwikkeld: de overheid moet steeds van gedaante wisselen. Deze nota is dan ook geen handleiding maar een *handreiking*. Ook aan onszelf. We hebben geprobeerd het beschouwende deel van deze nota kort te houden. De theoretische onderbouwing is in de genoemde rapporten al genoegzaam aan bod gekomen.[1] Deze nota is vooral ingericht op basis van een veldverkenning die inventariseerde hoe de vlag erbij hangt, maar ook onderzocht waar de worstelingen zitten rondom de "doe-democratie" en welke handelingsperspectieven voor de overheid (gemeenten, provincies, Rijk) en maatschappelijke organisaties/instellingen daarbij passen.[2] Het kabinet wil - voortbordurend op alle adviezen en de motie-Voortman – met deze nota de beleidsmakers aanspreken op hun rol. Daarom gaan we bij de voorbeelden met name in op de rol die de overheden en professionele organisaties van publieke dienstverlening daarbij (hadden kunnen) vervullen, en niet zozeer op de rol van de burgers.

Doelgroep van deze nota is dan ook niet (zozeer) de burgers, maar (vooral) overheden en professionele organisaties van publieke dienstverlening. Deze instellingen – zo bleek onder meer uit de rapporten van de WRR en de ROB - zijn nogal eens afgedreven van hun maatschappelijke wortels. Het label maatschappelijk middenveld staat niet garant voor maatschappelijk eigenaarschap.

Aanpak veldverkenning
De veldverkenning vond plaats via:

- een enquête onder gemeenten in overleg met de VNG (zie bijlage);
- een rondgang van de Kennismakelaar Ruimte voor Initiatief, die circa 70 interviews hield[3];
- departementen die aangaven wat ze zelf doen op het gebied van de doe-democratie;
- departementen die input ophaalden bij maatschappelijke instellingen (scholen, zorginstellingen, welzijnsinstellingen, energiebedrijven, woningcorporaties) waar zij contact mee hebben;
- input door tussenkomst van Kracht in Nederland gericht op de vraag wat overheden en semipublieke diensten volgens intermediairen en maatschappelijke initiatiefnemers anders moeten doen;[4] en
- al geplande activiteiten als leerkringen, workshops tijdens congressen, symposia en reguliere bijeenkomsten.

Uiteraard is bij deze verkenning ook graag gebruik gemaakt van de vele studies en rapporten die zijn verschenen over dit onderwerp.

Nota als momentopname
Het werk is met deze kabinetsnota niet gedaan. Deze nota geeft alleen een momentopname van de eerste fase van een transitie in de verhouding tussen overheid en samenleving. De WRR spreekt terecht over het aanzwengelen van een vliegwiel. Met deze nota wil het kabinet laten zien wat er in den lande gebeurt, het belang daarvan beklemtonen en aangeven hoe het Rijk daaraan wil bijdragen. Via bestuurlijke prioritering moeten steeds meer organisaties zich bezinnen op dit

---

[1] Voor de liefhebbers is nog veel meer te vinden in de literatuurstudie over Actief Burgerschap die BZK in 2013 heeft laten opstellen t.b.v. de Kennismakelaar Ruimte voor Initiatief (zie www.Rijksoverheid.nl/ documenten-en-publicaties).

[2] De rapporten van ROB, WRR, RMO beschrijven ook diverse praktijkvoorbeelden, maar doen dit meestal uit het perspectief van de samenleving. Wij zien daarom een meerwaarde in het belichten van de overheidskant in de voorbeelden in het tweede hoofdstuk van deze kabinetsnota.

[3] Samenwerkingsverband tussen Platform31, Movisie en BZK om de wetenschappelijke kennis op dit terrein te bundelen en te koppelen aan in het veld levende kennisvragen.

[4] Kracht in Nederland is een samenwerkingsverband van initiatiefnemers, overheden en ondersteunende instellingen dat zich inzet voor de ontwikkeling van een zelforganiserende samenleving en economie als zodanig en daartoe verschillende activiteiten ontplooit (zie ook hoofdstuk III, 1).

thema. De veldverkenning had op zichzelf al een agenderende functie. Op 30 mei ontmoette ik een aantal partnerorganisaties, die ieder commitment uitspraken om een specifieke bijdrage te leveren aan de transitie. Verschillende ministeries, VNG, Kracht in Nederland, het Social Impact Platform[5], kenniscentra en andere ondersteuningsorganisaties faciliteren dit proces met kennis en verbindingen.

Opbouw van de nota
Deze nota is verder als volgt opgebouwd: in dit inleidende hoofdstuk 'Het Proces' duiden we de thematiek. Het tweede hoofdstuk 'De Gedaanteverwisseling' bevat de uitkomsten van de verkenning in de vorm van voorbeelden, handelingsperspectieven en aanpakken voor meer responsief bestuur in een doe-democratie. 'Het Slot'-hoofdstuk presenteert een versnellingsagenda, met daarin een aantal beleidsvoornemens die het kabinet zelf wil uitwerken en de plannen van een aantal maatschappelijke partners voor een constructieve bijdrage aan de doe-democratie, op weg naar een vitale, veerkrachtige en energieke samenleving en een overheid die daar adequaat op weet aan te sluiten.

3. Een duiding van de doe-democratie

Bij het zoeken naar nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers worden veel verschillende termen gebruikt. Een aantal van de rapporten en adviezen hanteert de term doe-democratie. Daarnaast worden diverse andere begrippen gebruikt die daarmee verband houden, zoals vitale samenleving, participatiesamenleving, burgerkracht, eigen kracht, energieke samenleving, samenredzaamheid, zelfsturing, zelforganiserend vermogen, actief burgerschap, doe-het-samen-maatschappij, sociaal ondernemerschap, maatschappelijk initiatief, overheidsparticipatie en nog veel meer. Het risico van spraakverwarring is niet denkbeeldig. Dat roept de vraag op waarom hier het begrip doe-democratie wordt gehanteerd en wat daar precies onder wordt verstaan.

De adviesorganen WRR en ROB hebben de term doe-democratie gemunt. Het kabinet sluit in deze nota daarbij aan, omdat de term laat zien dat de nieuwe verhoudingen tussen burgers en overheid implicaties hebben voor (de vormen van) onze democratie. Naast het stelsel van representatieve democratie (voor het nemen van gelegitimeerde besluiten) is een tweede domein van collectieve besluitvorming (zelfsturing in gemeenschappen en coproductie in netwerken) ontstaan. Zo is er een meervoudige democratie aan het ontstaan, waarin spanningen tussen beide systemen niet kunnen uitblijven. Door de term doe-democratie te hanteren, geeft het kabinet aan dat dit een zeer belangrijk thema is binnen de hier behandelde transitie.

Het is de vraag of een exacte afbakening van het begrip doe-democratie productief is, en bovenal of deze überhaupt valt te maken. Het denken over nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving is (nog) altijd volop in ontwikkeling. Een belangrijke les is dat de overheid de ontwikkelingen naar die nieuwe verhoudingen ruimte moet geven, en niet moet dichtregelen met strikte vaste regels. Bovendien is een juist kenmerk van de verschijnselen die we hier beschrijven, dat grenzen vervagen en zich nieuw moeten ontwikkelen. Een andere belangrijke les die uit alle adviezen naar voren komt, is dan ook dat het maatwerk is: wat de overheid moet doen, verandert naargelang de plaatselijke gebruiken, de tijd en de omstandigheden.

Een voorbeeld: in België zal men waarschijnlijk het particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw niet als een bijzonder voorbeeld van zelforganisatie buiten het publieke domein rekenen. Het is daar de gangbare werkwijze, terwijl in Nederland de gewoonte is (was) dat gemeente en projectontwikkelaars al dat werk voor de toekomstige bewoners uit handen namen. Daarom valt het op als iets nieuws wanneer bewoners dit nu zelf gaan doen[6].

[5] Samenwerkingsverband tussen SZW, BZK en Forum dat de markt voor sociale ondernemers moet versterken en vergroten.
[6] De Minister van W&R ondersteunt dit met een expertteam Eigen Bouw.

Het kabinet kiest er dus voor om het onderwerp dat nog zozeer in beweging is niet te willen vangen in strakke definities en te volstaan met een aanduiding van het onderwerp. Ook hier moeten we niet willen 'dichtregelen'.

Doe-democratie

Het komt (volgens WRR en ROB steeds vaker) voor dat burgers en instellingen niet meer wachten op politieke besluiten, maar zelf maatschappelijke kwesties oplossen, zoals het onderhoud van speeltuinen, groenvoorziening of lokale voorzieningen voor ouderen. Naast de klassieke democratie van de stembus en politieke besluitvorming, kunnen dergelijke vormen van de rechtstreekse bepaling van de eigen leefomgeving worden beschouwd als wezenlijk kenmerk van een ander soort democratie. Wat mensen in eigen kring tot stand brengen om maatschappelijke kwesties op te lossen, hoeft niet via de omweg van een volksvertegenwoordiging te geschieden. Dit noemen we de doe-democratie. Doe democratie is een vorm van meebeslissen door simpelweg te doen. Door concrete zaken in het publieke domein zelf (als burgers en bedrijven) of samen met de publieke instanties op te pakken.[7] Deze werkwijze past in de netwerksamenleving van de 21e eeuw.

Doe-democratie gaat dus verder dan meedenken, zoals de klassieke inspraak of de wat modernere interactieve beleidsvorming. Er wordt wel gesproken over drie vormen van burgerparticipatie. De eerste is inspraak in afgeronde plannen, de tweede vorm is interactieve beleidsvorming en de derde vorm burgerparticipatie bestaat uit initiatieven van burgers. De focus ligt bij doe-democratie op het laatste, maar soms is (ook hier) sprake van overlap. Als burgers mogen meepraten over de gemeentebegroting (participatief begroten) is de volgende stap het uitnodigen van burgers om zelf met betere alternatieven te komen en die uit te voeren (wijkbudgetten). Eigenlijk kan een overheid zijn burgers niet serieus nemen als initiatiefnemers wanneer ze ook niet open staat voor inbreng in het beleid. Doe-democratie vraagt dus heel wat van de relatie tussen burgers en overheid.

In de rapporten van de ROB en de WRR komen verschillende kernelementen van de doe-democratie naar voren:

- het overdragen van zeggenschap van overheid naar samenleving;
- nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers;
- toenemende mogelijkheden voor burgers om hun eigen leefomgeving te bepalen;
- burgers die rechtstreeks - zonder tussenkomst van een overheid - oplossingen voor maatschappelijke kwesties tot stand brengen;
- een overheid die loslaat, faciliteert en ruimte geeft aan initiatieven uit de samenleving; en
- een overheid die eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers stimuleert en tegelijkertijd onderlinge samenwerking stimuleert.

Doe-democratie lijkt zich primair te richten op de relatie tussen overheid en burgers, in het publieke domein. Toch mag de relatie met de markt niet uit het oog worden verloren. Een veelgehanteerd schema is de driehoek overheid-markt-gemeenschap[8]). Tussen de drie domeinen zijn bewegingen gaande, de grenzen tussen publiek en privaat - maar ook tussen overheid, markt en gemeenschap – worden vloeibaar.

Bedrijven opereren primair op het domein van de markt, maar kunnen – zoals de ROB constateert – de realisatie van publieke taken overnemen.[9] Zo treffen we in het publieke domein (waar de doe-democratie zich afspeelt), marktpartijen die publieke diensten verlenen, maar ook verstatelijkte maatschappelijke instellingen die leven van overheidssubsidies of –opdrachten (denk aan welzijnsinstellingen en woningcorporaties). Zowel ROB als WRR beschrijven hoe onderwijsorganisaties, zorginstellingen en woningcorporaties begonnen als maatschappelijke organisaties die publieke taken uitvoerden, na verloop van tijd min of meer onderdeel werden van

[7] Ted van de Wijdeven (2012), Doe Democratie, dissertatie Universiteit van Tilburg.
[8] Zie ook Steen, M. van der c.s. (2013) Pop-up publieke waarde, NSOB, p. 9.
[9] ROB (2012) Loslaten in vertrouwen, p. 16.

de overheid, vervolgens eind vorige eeuw weer op afstand werden geplaatst, en nu naarstig op zoek (moeten) zijn naar hun oorspronkelijke wortels: de gemeenschap.[10]

Daarnaast zien we in de markt steeds meer voorbeelden van *sociale ondernemers, die* weliswaar bedrijfsmatig werken, maar bij wie de oplossing van een maatschappelijk vraagstuk voorop staat. Dicht bij deze bijzondere groep ondernemers staat het *maatschappelijk verantwoord ondernemerschap* waar echter wel winst maken de eerste drijfveer is.[11]

Veel puzzels over de toekomstige samenleving ontstaan doordat mensen geneigd zijn te zeer uit te gaan van de klassieke scheiding tussen de drie domeinen overheid, markt en gemeenschap. In praktijk ontstaan geregeld innovatieve mengvormen waar professioneel en betrokken gewerkt wordt, met (aanzienlijk minder, maar toch) overheidsmiddelen, en met een ondersteunende en controlerende rol van sterk naar buiten gerichte ambtenaren. Deze nieuwe verhoudingen tekenen zich hier en daar al af, zoals het volgende hoofdstuk laat zien.[12]

Deze nota presenteert ter inspiratie voorbeeldpraktijken voor de publieke sector die de richting aanwijzen waarlangs de verhouding met de gemeenschap vorm kan krijgen. Het is nog veel te vroeg om deze tot algemeen beleid te verheffen, als dat al ooit zou moeten. Wel steunt het kabinet met kracht de richting van deze (gezamenlijke) beweging.

4. Maatschappelijke en bestuurlijke context

Waarom is de doe-democratie actueel? En wat is de bestuurlijke context van waaruit het kabinet daaraan werkt? Op die vragen wordt hieronder antwoord gegeven. Nadat eerst kort de maatschappelijke context wordt geduid, bespreek ik de bestuurlijke context aan de hand van begrippen als subsidiariteit, schaalvergroting, decentralisaties en compacte overheid.

(a) Maatschappelijke context

De rapporten van ROB, WRR, RMO en anderen beschrijven uitgebreid de ontwikkelingen die momenteel gaande zijn. Kort samengevat zijn er drie hoofdoorzaken waarom de doe-democratie actueel en manifest is:

a. Toegenomen mondigheid van burgers en organiserend vermogen in de samenleving (mede met behulp van ICT): burgers kunnen en willen meer dan voorheen in een netwerksamenleving. Dit vraagt om een nieuwe rolverdeling tussen overheid en samenleving.
b. Terugtredende verzorgingsstaat, omdat deze tegen budgettaire en stuurbaarheidsgrenzen oploopt (onvermijdbare bezuinigingen en compacte overheid): de overheid kan minder dan voorheen. Dit vraagt om een nieuwe taakverdeling tussen overheid en samenleving.
c. Gebrek aan sociale samenhang in een steeds meer gefragmenteerde samenleving geeft voeding aan een diepgevoelde behoefte in de samenleving om vertrouwen - onderling tussen

---

[10] Zie hiervoor: ROB (2012) Loslaten in vertrouwen, hoofdstuk 3, maar ook: WRR (2012) Vertrouwen in burgers, hoofdstuk 1.

[11] Overigens hebben maatschappelijke initiatieven – zoals buurthuizen en sportverenigingen - vaak ook een verdienmodel, maar daar neemt dit nog niet de vorm aan van een echte onderneming, omdat winst maken geen levensnoodzaak is.

[12] Kracht in Nederland formuleert de volgende 'bakens' voor zijn werk: 1. Passie: Het begint met gepassioneerde mensen die de wil, het lef en het talent hebben om het anders te doen, van aanpakken weten en vanuit eigen kracht hun omgeving veranderen. Mensen die initiatief tonen, zelf creëren en produceren, ook in het publiek domein. 2. Samen: We doen het met elkaar. De kracht daarvan zien we in allerlei nieuwe vormen van collectiviteit, samenredzaamheid, coöperaties, coproductie, cocreatie, slimmere combinaties, ontkokering. Samenwerken dwars door de grenzen van publiek, privaat en particulier heen. Waardoor ook sociale en economische verhoudingen gaan veranderen. 3. Systeeminnovatie: We zien sociaal ondernemers en ondernemende gemeenschappen delen van het publieke domein 'heroveren'; nieuwe vormen van maatschappelijke productie. Dat vraagt om een transitie van de overheid én van het bedrijfsleven; van systeemwereld naar leefwereld. Dat betekent een andere rolverdeling met nieuwe geldstromen en organisatievormen als netwerken, sociaal ondernemerschap, coöperaties en wijkondernemingen. 4. Waarden: De nieuwe initiatieven worden niet alleen gedreven door economische waarden maar zoeken ook naar nieuwe publieke waarden. Het gaat om een combinatie van maatschappelijke, economische, sociale, intellectuele en spirituele waarden. Samen een verrijking voor onze samenleving.

burgers en met de overheid - te vergroten. Dit vraagt overheid en samenleving om meer saamhorigheid en gezamenlijkheid te creëren.

Mondige burgers
Burgers zijn niet dom, systemen zijn dom. Sinds de Tweede Wereldoorlog is het opleidingsniveau van de Nederlanders spectaculair gestegen. Als er één succesvol overheidsproject is aan te wijzen, dan betreft dat wel ons onderwijs. Volgens velen houdt echter het oordeel van de gemiddelde overheidsdienaar over de burgers geen gelijke tred met deze kennisontwikkeling. Het is voor topdown-denkers een ontnuchterende realiteit dat onder Nederlandse burgers tegenwoordig meer expertise schuil gaat dan in het overheidsapparaat of in de volksvertegenwoordiging. Het argument van kennissuperioriteit gaat dus steeds minder op om te rechtvaardigen dat overheden nodig zijn om collectieve verantwoordelijkheid te dragen. Bovendien is er bij een tekort aan zelfredzaamheid van burgers ook nog een niet te onderschatten bron van 'samenredzaamheid' beschikbaar. Daarbij is ook nog de beschikbaarheid van ICT in de vorm van sociale media en internet een hefboom die de collectieve ruimte van burgers uitbreidt van fysieke naar virtuele gemeenschappen.

Nederland staat niet alleen
Ook andere landen worstelen met soortgelijke ontwikkelingen.[13] Vooral in Scandinavische landen is de kanteling van top-down naar bottom-up al eerder begonnen vanuit een sterk verstatelijkte publieke sector. In het Verenigd Koninkrijk is, vanuit een minder positieve uitgangspositie van de 'civil society', met veel politieke aandacht de 'Big Society' aangekondigd en zijn vanuit de centrale overheid instrumenten zelfs in de vorm van wetgeving gepresenteerd. Ook in mediterrane landen zoals Portugal en Italië zijn inspirerende voorbeelden te vinden.[14]

In Nederland zijn we bevoorrecht met het bestaan van een sterk georganiseerde 'civil society' en een grote traditie van vrijwilligerswerk. Nederlandse bedrijven scoren hoog in de lijsten van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Onze samenleving kent een diep verankerd besef dat tussen eng eigenbelang en puur altruïsme zoiets bestaat als 'welbegrepen eigenbelang'[15]. De collectieve belangen van gemeenschappen en duurzame ontwikkeling van onze aarde moeten het hebben van het besef dat dit eigenbelang ook toekomstige en sociale belangen incorporeert.

Samenleving eerst
Een analoge toepassing van de subsidiariteitsgedachte moet bij dit onderwerp voorop staan: maatschappelijk initiatief is van de samenleving, totdat het niet meer zonder bijdrage of ingrijpen van de overheid kan. In economische termen: marktfalen moet blijken voordat de overheid intervenieert.

In dit geval zit het marktfalen misschien wel in belangrijke mate bij de systemen die de overheid zelf in stand houdt, hetzij door de publieke dienstverlening (alleen) aan grote instellingen uit te besteden, hetzij door zelf te weinig flexibel en ontvankelijk te zijn voor initiatieven van buiten. Uiteindelijk waren het de burgers zelf die steeds meer taken hebben gelegd bij een uitgebreide verzorgingsstaat. De uitdaging nu is om dat om te keren. Met als belangrijkste aandachtspunt: hoe doe je dat, hoe houd je controle op het algemeen belang, wat vergt dit van de ambtelijke organisatie, en wat van het politiek bestuur en van de politiek?

De overheid zou in ieder geval stelselmatig en regelmatig moeten nagaan wat de samenleving zelf kan bijdragen aan publieke opgaven (loslaten) in plaats van klakkeloos zelf in de aanbodstand te schieten, en proberen laag te blijven op de overheidsparticipatietrap van de ROB: wellicht is het voldoende om te faciliteren.

---

[13] Zie bijvoorbeeld ROB (2012) hoofdstuk 5.

[14] Dit najaar organiseert een samenwerkingsverband van partners op initiatief van het ministerie van BZK een internationale conferentie 'Borders to Cross' over voorbeelden uit heel Europa van democratische en samenlevingsgestuurde vernieuwing in Amsterdam.

[15] Meer hierover in A.J. Kruiter (2010), Mild Despotisme, Amsterdam en in het RMO advies Terugtreden is vooruitzien

Toch zijn er veel situaties waar de burgers een zetje nodig hebben om in beweging te komen[16]. In diverse aandachtswijken hebben wijkbudgetten een mobiliserende werking gehad. In Rotterdam kwamen burgers in beweging toen de overheid data over veiligheid in de wijken actief openbaar maakte. Het ZonMwprogramma Vrijwillige inzet voor en door jeugd en gezin (2009–2012) stimuleerde de actieve rol van bewoners van buurten, wijken en dorpen bij het opvoeden en opgroeien (pedagogische civil society)[17]. Ook jeugdprofessionals zijn in dit programma gescherpt om gebruik te maken van eigen kracht van ouders en jongeren. Eigen Krachtconferenties rond complexe opvoed- en opgroeiproblemen in de jeugdsector zouden niet hebben plaatsgevonden als betrokkenen en hun netwerk hiertoe geen uitnodiging en begeleiding hadden ontvangen van of vanwege de overheid. Zo ontstaan allerhande mengvormen en interacties tussen overheid en burger, tussen gemeente en gemeenschap, tussen representatieve en doe-democratie. Mengvormen die nieuwe uitdagingen met zich meebrengen.

(b) Bestuurlijke context

De rol van de Rijksoverheid is het volgen van de ontwikkeling van het systeem van verbindingen tussen overheid en samenleving en het laten stromen van de beschikbare kennis op nationaal en internationaal niveau. Vervolgens waar nodig interveniëren, bijvoorbeeld als het gaat om regelbelemmeringen. Mijn ministerie is hierbij knooppunt in een netwerk van vele partners. Een netwerk dat gezamenlijk twee hoofddoelen wil bereiken:

- het vergroten van het aansluitingsvermogen van alle overheden bij maatschappelijk initiatief; en
- het vergroten van ruimte voor burgers voor maatschappelijk initiatief en hen in positie brengen om daar actief aan deel te nemen.

Kenmerkend voor die netwerkbenadering is: werken vanuit partnerschappen, pionieren met gemeenten (experimenten, leerkringen, maatwerkondersteuning), innoveren met sociale innovatoren, kennisontwikkeling over de transitie, zichtbaar maken van de vernieuwing door middel van publicaties, websites en conferenties. De veldverkenning die aan de basis ligt van deze nota is hiervan een uitdrukking.

Schaalvergroting
De schaal van overheidsorganisaties en van maatschappelijke instellingen is de afgelopen decennia onverdroten toegenomen.[18] In sommige gevallen richtte het beleid van de overheid actief op samenwerking; in andere gevallen was het een autonome behoefte van het veld om te komen tot schaalvergroting van organisaties, Bestuurlijke schaalvergroting is geen doel op zichzelf (geweest), maar is gericht op het verbeteren van de dienstverlening en het vergroten van de effectiviteit van organisaties, en is in het geval van gemeentelijke herindeling vrijwel altijd een beweging van onderop geweest. Belangrijk neveneffect was dat de afstand tot de burgers, als steeds groter ervaren werd. Dit riep in sommige gevallen een tegenbeweging op om op kleinere schaal eigen organisaties in het leven te roepen. Zo ontstonden overal wijk- en dorpsraden (die in sommige gebieden al een veel langere voorgeschiedenis hadden), buurtcomités en bijzondere stichtingen. Denk aan de 'heruitvinding' van de wijkverplegingen, van buurtbemiddeling en de coöperatie. Door de groeiende fysieke afstand tot het bestuur, en vanuit de behoefte om hun eigen omgeving te verbeteren, benutten lokale gemeenschappen weer steeds meer hun eigen kracht en ontplooien veel initiatieven daartoe.
In de afgelopen jaren heeft de praktijk uitgewezen dat gemeentelijke herindeling een belangrijke impuls kan vormen voor het meer burgergericht werken van een gemeente. Veel voorhoedegemeenten op het terrein van de doe-democratie (zoals bijvoorbeeld Schouwen-

[16] Ook in het geval van migranten geldt dat mensen soms een zetje nodig hebben. Het betreft dan bijvoorbeeld de taal te leren, zo nodig beroepskwalificaties te verwerven en kennis opdoen van de waarden en verworvenheden in Nederland. Zie brief TK 2012, 32824, nr 7
[17] Gemeenten, jeugdzorg, welzijnswerk en vrijwilligersorganisaties kunnen aan de slag met de resultaten op www.vrijwillige-inzet.nl.
[18] Het aantal gemeenten daalde sinds 1975 van 842 naar 408, ziekenhuizen van 256 naar 140, woningcorporaties van 810 (1997) naar 455.

Duiveland en Berkelland) zijn na gemeentelijke herindeling onderscheid gaan maken tussen het publieke domein van het politiek-bestuur en het collectieve domein van gemeenschappen en dorpen. Gemeenten voelen zich genoodzaakt zelf actief aan de slag te gaan om ervoor te zorgen dat bij herindeling van hun gemeente er geen grotere afstand tot de burger ontstaat. Om gemeenten daarbij te ondersteunen, zal ik een handreiking ontwikkelen die rond de zomer 2013 gereed zal zijn.

Decentralisaties
Het dichter bij de burger brengen van taken is een belangrijke achtergrond voor de decentralisaties. Omgekeerd zijn de decentralisaties misschien wel de belangrijkste aanleiding voor gemeenten om zich te bekommeren over de vitale samenleving en de doe-democratie. Burgerkracht is nodig voor de betrokken taken, juist om mensen op hun eigen kracht aan te spreken en weer meer zeggenschap te geven over hun sociale situatie. Dit zal ook een sterker beroep op en andere vormen van informele zorg met zich meebrengen. Maar actief burgerschap omvat meer dan informele zorg, zo blijkt uit de wijkenaanpak. Het gaat ook over sociaal ondernemerschap, wijkondernemingen, buurtinitiatieven, Eigen Kachtconferenties enzovoort. Als coördinerend minister voor de decentralisaties ontwikkel ik in samenspraak met de VNG en de vakdepartementen een ondersteuningsaanbod voor gemeenten. Bij de gezamenlijke ondersteuning van de transities in het sociaal domein naar een transformatie van de verhouding tussen overheid en burger is de doe-democratie en inzetten van Eigen Kracht een van de thema's.

Bezuiniging en compacte overheid
Na decennia verzorgingsstaat zijn burgers en overheden gewend geraakt aan bepaalde gegroeide rolverdelingen. De verwachtingen daarvan moeten nu worden bijgesteld.
Hierboven beschreef ik al de maatschappelijke context waarin het kabinet de doe-democratie plaatst: mondigere burgers, terugtredende verzorgingsstaat en gebrek aan sociale samenhang.
Vanuit deze context neem ik waar dat op drie verschillende manieren wordt gekeken naar de doe-democratie. Doe-democratie als:
a. maatschappelijk verschijnsel, dat bijdraagt aan sociale innovatie en onderling vertrouwen;
b. uitdrukking van nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving, waarbij coproductie, zelfsturing en netwerkarrangementen passen;
c. uitkomst van een terugtredende overheid in tijd van bezuinigingen.

Natuurlijk is het een kwestie van én-én. Toch staat voor het kabinet de intrinsieke waarde van de doe-democratie voorop. In Groot-Brittannië is het begrip 'Big Society' intussen besmet geraakt, omdat het werd opgevat als afschuiven van bezuinigingslast op de samenleving. Daarmee worden de maatschappelijke baten van de doe-democratie in de ogen van het kabinet te kort gedaan. In Nederland is duidelijk waarneembaar als maatschappelijk initiatief opkomt, dat een ontvankelijke houding van overheden vrijwel altijd positieve respons oproept uit de samenleving en dat de resultaten ook vaak van hoge kwaliteit zijn. Dit betekent niet dat bezuinigingen als factor moeten worden doodgezwegen. Het eerlijke verhaal gebiedt te erkennen dat geldtekort voor de overheid een belangrijke aanleiding is om activiteiten los te laten en ruimte te scheppen voor maatschappelijk initiatief. Dat is op zichzelf al moeilijk genoeg, maar roept aanzienlijk minder bezwaren op als we zien welke waarden er ook voor terug komen.

Dat neemt niet weg dat het werken aan de doe-democratie een aantal spanningsvelden, risico's en tegenwerpingen met zich meebrengt.

5. Tegenwerpingen bij de doe-democratie

In de literatuur wordt wel gesproken over de drie O's, waarmee zogenaamde realisten meer participatieve vormen van democratie afwijzen. De doe-democratie wordt dan gekwalificeerd als Onwaarschijnlijk, Onrealistisch, en (democratisch) Onwenselijk:[19]

- *Onwaarschijnlijk:* mensen zouden verminderd betrokken zijn bij de samenleving, mensen willen het helemaal niet;
- O*nrealistisch:* de complexiteit van de problematiek in onze samenleving zou juist vragen om meer ruimte voor experts, gewone mensen kunnen het domweg niet; en
- *Onwenselijk*: meer participatie van burgers bij het bestuur zou onwenselijk zijn vanuit democratisch oogpunt. Dit heeft voor een groot deel te maken met (de waarborging van) democratische criteria als representativiteit, verantwoording en transparantie.

Hieronder gaat het kabinet op deze en andere kwesties in.

Tegenwerping: willen burgers het wel?
De verwachting dat mensen er toch geen tijd voor hebben, of er domweg geen zin in hebben, is wijd verbreid. Dat verklaart ook de verbazing en bewondering waarmee veel mensen op maatschappelijke initiatieven reageren. Die voorbeelden kunnen ook worden opgevat als bijzondere incidenten, als uitzonderingen die de regel bevestigen. Inderdaad zien we dat wanneer een gemeente als Amersfoort drastisch het mes zet in de subsidies voor buurthuizen, één buurthuis wordt overgenomen door een groep buurtbewoners, maar de overige tien ophouden te bestaan. Anderzijds zien we bijvoorbeeld dat zwembaden in Schiedam en Oudewater door burgers in eigen beheer worden opengehouden, net als bibliotheken in Assen, Rotterdam en Amsterdam-IJburg. We zien het (toch) gebeuren, niemand weet waar de ontwikkeling ophoudt.

Het eindbeeld is nog niet helder. Een eerste initiatief, op een onderwerp waar toevallig noodzaak wordt gevoeld en animo bestaat, smaakt vaak naar meer. Doordat mensen elkaar leren kennen en vertrouwen, kunnen volgende signalen dat maatschappelijk initiatief geboden is, gemakkelijker opgepikt en opgepakt worden. Ik ga er niet vanuit dat uiteindelijk *alle* burgers willen meedoen, maar ik zie wel een opwaartse spiraal van actief burgerschap ontstaan. Les voor de politiek is daarbij dat mensen sneller bereid zijn zich in te zetten voor hun buurt of medemens, dan voor 'de' overheid. Mensen vinden sociaal burgerschap belangrijker dan politiek burgerschap, aldus de ROB: "Als mensen gevraagd wordt of zij taken van de overheid willen overnemen, is scepsis het antwoord. (…) Maar als de vraag alleen luidt of mensen zich willen inzetten voor hun directe leefomgeving, volgt een aanzienlijk positievere reactie".[20] De ervaring uit de wijkenaanpak laat zien dat bewoners zich hierna meer betrokken voelen en dat de tevredenheid over hun eigen woon- en leefomgeving is toegenomen.

Tegenwerping: kunnen burgers het wel?
De tegenwerping dat burgers het niet zouden kunnen, omdat zij niet over voldoende expertise zouden beschikken om publieke problemen tot een oplossing te brengen, is voor een belangrijk deel achterhaald, constateert de WRR.[21] Uiteraard worden beleidsambtenaren gezien als experts op hun terrein, maar tegenwoordig is genoegzaam bekend en erkend dat burgers ook vaak experts zijn, nog los van de notie dat de ervaringskennis van burgers minstens zo waardevol is. Het is in dat opzicht teleurstellend – en zoals de WRR stelt: problematisch - dat een grote minderheid van beleidsmakers een negatief beeld heeft van burgers en hun vaardigheden.[22] Dat vergt dus juist ook een andere houding van beleidsmakers. Een kanteling in denken met een open en transparante houding naar burgers. Een meedenker in plaats van een bedenker.

---

[19] Maurice Specht benoemt en verwerpt deze drie O's in zijn dissertatie. Hij meent dat participatieve innovaties niet zozeer moeten worden beschouwd als een alternatief voor representatie, maar als een andere manier om uitdrukking te geven aan het idee van representatie. Door te zien dat representatieve democratie en participatieve democratie beide op verschillende wijze uitdrukking proberen te geven aan hetzelfde soort waarden, ontstaat de ruimte om met een andere blik naar deze innovaties te kijken. (Maurice Specht (2012), De Pragmatiek van Burgerparticipatie, Amsterdam).

[20] ROB (2012) Loslaten in vertrouwen, pp. 41-42.

[21] WRR (2012) Vertrouwen in burgers, pp. 63-64.

[22] WRR (2012) Vertrouwen in burgers, p. 62.

Vooral in de sociale sector is eigen kracht belangrijk. Om de eigen kracht van mensen meer te benutten, zullen overheden meer moeten leren 'loslaten'. Het is dan wel van belang dat mensen hun maatschappelijke initiatieven (kunnen) volhouden. De combinatie van maatschappelijk initiatief met verdienmodellen kan daartoe zowel tijd als ruimte scheppen bij mensen om maatschappelijk initiatief ook langere tijd vol te houden. En, omdat het gaat om kwetsbare mensen, moet voorkomen worden dat mensen tussen wal en schip vallen. Tegenspel van buren, cliëntenraden, huisarts, wijkagent en de familie kan als achtervang een signaalfunctie hebben richting de overheid. Misschien komen we ooit zover dat we systeemvoorwaarden kunnen formuleren, waardoor maximale kans bestaat op zorg voor elkaar, zodat de kans op ongelukken in een gemeenschapsvoorziening zelfs kleiner is dan in een professionele instelling[23]. Het kabinet ziet in dergelijke systeemvoorwaarden een vruchtbare zoekrichting.

De vraag naar continuïteit van maatschappelijk initiatief speelt in alle sectoren. In onze vluchtige netwerksamenleving bestaat toenemende twijfel over de bereidheid van mensen zich langdurig te binden aan eenzelfde project. Die twijfel kan worden verminderd als maatschappelijk initiatief wordt gekoppeld aan onderneminkjes, stichtingen of verenigingen. Die hebben doorgaans een veel langere adem en hebben daar ook de institutionele voorwaarden voor. Daarom is het volgens het kabinet vruchtbaar om in die richting verder te zoeken en te bezien welke condities bijdragen aan levensvatbare verdienmodellen. Overigens is het niet altijd erg als een initiatief verdwijnt. Of en hoe erg dat is, is afhankelijk van het doel van het initiatief en de zwaarte van het probleem waar het een oplossing voor biedt.[24]

Tegenwerping: zijn representativiteit en gelijkheidsbeginsel wel gewaarborgd?

Sommigen voorzien een botsing van de doe-democratie met democratische beginselen van representativiteit en gelijkheid. De RMO spreekt bijvoorbeeld over de botsing van waardesystemen die plaatsvindt wanneer maatschappelijke initiatieven leiden tot in- en uitsluiting van groepen, en constateert dat de overheid daar vanuit zijn rechtsgelijkheidprincipes moeilijk mee weet om te gaan. Het kabinet erkent dit. Maatschappelijk initiatief opereert per definitie niet langs deze lijnen. Het is echter productief om maatschappelijk initiatief ook te zien als een bepaalde vorm van representatie.[25] Zo kunnen grote groepen burgers zich vaak herkennen in de resultaten, ongeacht het feit dat niet iedereen is geraadpleegd. Dat leidt tot 'output-legitimatie'.

Activiteiten in de doe-democratie bevatten zelden harde procedures om tot breed gedragen of representatieve besluiten te komen. In praktijk ontstaan echter creatieve mengvormen waarin concreet 'doen' wordt gecombineerd met meer reguliere en gereguleerde varianten van stemmen, overleggen en onderhandelen.[26] Ook in het proces kunnen dus elementen worden herkend die equivalent zijn aan de voorwaarden in onze klassieke democratie. Zo mogen we van alle burgers verlangen dat zij rekening houden met de belangen van derden en dat publieke middelen passend worden besteed[27]. Doorgaans blijkt dat laatste goed te gaan, zo blijkt uit ervaringen met wijkbudgetten.

Het is goed uit te leggen dat initiatiefnemers worden beloond ten opzichte van degenen die geen initiatief nemen. Mensen snappen dat. Toch kunnen er omstandigheden zijn waarin sommigen beter in staat zijn initiatief te nemen dan anderen. Moet de overheid dan toch weer verdelende rechtvaardigheid toepassen? Kunnen gemeenten actieve burgers stimuleren zich als 'trustee' van een doelgroep op te stellen en ze vragen ervoor te zorgen dat hun initiatieven worden gedragen door de buurt of de doelgroep?[28]

---

[23] Nobelprijswinnares Elinor Ostrom helpt al een eind op weg met haar acht ontwerpprincipes voor gezamenlijk poolbeheer, zie in: Joop Hofman en Ap van Straaten (2012), Baron von Münchhausen (www.rodewouw.nl).

[24] Klein, M. van der, M. Stavenuiter en E. Smits van Waesberghe (2012) Het begint bij de burger, Verwey-Jonker Instituut, p. 20.

[25] Zie ook Bas van Stokkom, Marcel Becker en Teun Eikenaar (2013) Burgers als Trustees, in: Beleid en Maatschappij, nr. 1.

[26] Wijdeven. T. van de, en F. Hendriks (2010) Burgerschap in de doe-democratie, Den Haag: Nicis, p. 56.

[27] Aldus reeds minister K.G. de Vries in de kabinetsreactie op ROB advies Bestuurlijke Samenwerking en Democratische Controle, TK 2000, 27400 VII, nr 44: «Onderken het *publieke* karakter van een zaak en behàndel die dan ook als publieke zaak».

[28] Klein, M. van der, M. Stavenuiter en E. Smits van Waesberghe (2012) Het begint bij de burger, Verwey-Jonker Instituut, p. 28-31. Voor begrip 'trustee' zie: Van Stokkum et al (2012) Participatie en verantwoording: burgers als trustees, Amsterdam: AUP.

Soortgelijke vragen doen zich voor bij aanbestedingen waarin sociale ondernemingen zich aandienen: mag de overheid daar dan voorrang aan geven, minder zware diploma-eisen stellen, iets meer betalen? Deze discussie is nog nauwelijks begonnen.
"Dat hangt ervan af", is in elk geval niet goed genoeg als antwoord op vragen over voortrekken en rechtsgelijkheid. Een iets beter antwoord kan al komen als politici het totaal van maatschappelijke meerwaarde in ogenschouw nemen bij het stimuleren van initiatieven en sociale ondernemingen. Dan worden de monniken al gauw ongelijk en dus ook de kappen. Uiteindelijk is de politiek ervoor om antwoorden te geven. Buiten kijf staat dat ontwikkeling van praktijken en kennis rondom maatschappelijk aanbesteden een belangrijke voorwaarde is voor het creëren van een duurzame plaats in de samenleving voor sociale ondernemingen.

Dat de overheid een belangrijk taak heeft rond de democratische beginselen van gelijkheid en representativiteit is zeker. Dat is haar basistaak. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat buurtwachten het geweldsmonopolie van de overheid uithollen of dat zij meisjes zouden verbieden 's avonds over straat te gaan.

De RMO beveelt in dat licht aan dat de overheid zich niet geheel terugtrekt ('loslaten'), maar toelegt op een andere rol bij de publieke voorzieningen dan tot dusver gebruikelijk.[29] Het gaat om een randvoorwaardelijke rol: 'zorgen dat' in plaats van 'zorgen voor'. 'Zorgen dat' omvat zeker ook rechtstatelijke randvoorwaarden. Bijvoorbeeld bewaken dat iedereen toegang heeft, dat groepen niet worden uitgesloten, eisen stellen aan minimale kwaliteit en het aanbieden van een vangnet voor zover maatschappelijk initiatieven onaanvaardbare gaten laten vallen. Wat dat laatste betreft heeft de Raad natuurlijk gelijk, maar niemand weet nog wat de gecombineerde effecten zullen zijn van het naast elkaar bestaan van gereguleerd overheidsaanbod en van een stelsel van vrije maatschappelijke initiatieven.[30] Ook weet de RMO zelf niet of het altijd de overheid moet zijn die de rechtstatelijke randvoorwaarden verzorgt. In een ander advies (over solidariteit) suggereert zij dat ook van de particuliere sector zelf kan worden verlangd een vangnet te regelen, bijvoorbeeld een kleine premietoeslag om het risico van onverzekerden op te vangen. Van eenieder die het publieke domein betreedt, mag verwacht worden dat hij of zij rekening houdt met de belangen van derden. Deelnemers aan de doe-democratie kunnen net zo goed consensus zoeken met buren en belanghebbenden als de overheid dat kan, al is het kabinet het met de RMO eens dat de overheid hier voorlopig nog wel een taak heeft. Deze Raad noemt representativiteit bij beleidsparticipatie zelfs een fictie, maar geeft als oplossing slechts aan dat hierop 'minder verkrampt' moet worden gereageerd.[31]

Tegenwerping: kan de overheid wel loslaten?

Naast scepsis over de mogelijkheden aan de kant van de samenleving is er minstens zoveel ongeloof over de nieuwe rol van de overheid. De RMO spreekt in dit verband over drie oerkrachten. Zo is een bekend kenmerk van onze democratische verzorgingsstaat de geneigdheid (al in de 19e eeuw door De Tocqueville onder woorden gebracht) dat burgers voortdurend meer beroep doen op overheidsvoorzieningen, waartegen de overheid zich alleen door mild despotisme kan verzetten. Of omgekeerd: een groeiend aanbod van overheidsdiensten dat de burgers zich graag laten aanleunen. De RMO wijst verder op een andere tegenwerping: de ingebakken voorkeur van de overheid (en samenleving) voor centrale ordening en voorspelbaarheid boven spontane ordening vanuit onberekenbare initiatieven. De WRR wijst er op dat beleidsmakers een individuele voorziening niet moeten benaderen als een juridisch geborgd recht, omdat je - als je verschillen tussen mensen juridisch probeert te borgen – niet alleen dikke (wet)boeken krijgt, maar ook het zicht verliest op de individualiteit van en de verschillen tussen mensen. Deze tendensen zijn niet eenvoudig uit te schakelen. Wel is het goed dat we ons daar meer van bewust zijn en ons daartegen wapenen, en daarbij een overheidscentristische houding achter ons laten.

---

[29] RMO (2013) Terugtreden is vooruitzien, maatschappelijke veerkracht in het publiek domein.

[30] De spanning tussen representatie en loslaten wordt mooi geïllustreerd door 'de participatieval' die Drenth, Frissen en Janssens benoemen in: ROB (2012) Cahier Loslaten in vertrouwen, pp. 12-13.

[31] WRR (2012) Vertrouwen in burgers, pp. 111-112.

Tegenwerping: past het wel bij de politieke verantwoordelijkheid?
Hoe zit het als puntje bij paaltje komt met de (politieke) verantwoordelijkheid in het publieke domein? Als de overheid taken loslaat en overlaat aan maatschappelijk initiatief, wat gebeurt er dan als er echt iets misgaat? Als kinderen worden misbruikt, ouderen voortijdig overlijden, maar ook als het groenbeheer in en door de buurt tekortschiet, dan verwacht de samenleving dat er wordt opgetreden. Sommige zaken willen we als samenleving niet tolereren. Wie wordt dan ter verantwoording geroepen? Kan een bestuurder dan volstaan, of wegkomen, met de mededeling dat hij of zij dit bewust had overgelaten aan de gemeenschap? De WRR wijst op het dilemma van veel beleidsmakers: wat mag je wel of juist niet overlaten aan burgers?[32]
De neiging tot ingrijpen als het mis gaat, valt moeilijk in te dammen (en is soms ook terecht). In ieder geval moet de politiek na een incident niet in de regelreflex schieten.[33] Regels leveren immers vaak slechts een schijn van zekerheid. Binnen mijn ministerie is hier een apart programma op gericht ('Risico's en Verantwoordelijkheden') en hierover is een apart ROB-advies uitgebracht.[34] Hier is nog een lange weg te gaan. Loslaten is mooi, maar dan zullen bijvoorbeeld volksvertegenwoordigers, als het fout gaat, zich moeten bezinnen of zij dan de minister/wethouder op het matje willen en kunnen roepen. Anders kan een minister nooit ruimte laten, decentraliseren, verzelfstandigen of dereguleren.

Tegenwerping: is onze bureaucratie er wel geschikt voor?
De adviesorganen vragen van (een deel van) onze professionals een enorme verandering in houding en gedrag. Ambtenaren dienen zich flexibel en ontvankelijk op te stellen voor initiatieven en ideeën die ze zelf niet hebben bedacht of die niet in hun actuele werkpakket voorkomen en worden geacht maatwerk te leveren in passende reacties. Dit is uitvoerbaar voor veel ambtenaren en professionals, zoals de praktijk her en der laat zien. Alleen beschikt niet iedereen in gelijke mate over de vereiste psychische capaciteiten, zodat er aanleiding is om bij werving en selectie aan deze kwaliteiten aandacht te besteden (zoals de gemeente Lochem nadrukkelijk doet, zie hoofdstuk 2).

Maar zelfs als alle ambtenaren erop vertrouwen dat burgers het kunnen en als zij openstaan voor hun initiatieven, dan nog moet deze werkwijze ook in de ambtelijke organisatie mogelijk gemaakt worden. Een verkokerde inrichting van onze burelen past niet bij deze aanpak. Verder moeten we beseffen dat geleidelijk zoveel lucht uit deze organisaties is wegbezuinigd, waardoor de ruimte voor een flexibele werkwijze elders moet worden gevonden. Een eerste stap kan zijn een accentverschuiving binnen de overheidsorganisatie: minder tijd en menskracht voor bureauwerk voor beleid, regels en routinewerk, zodat ruimte ontstaat voor meer straatwerk: ondersteunen en empoweren van maatschappelijk initiatief, oftewel: overheidsparticipatie.
Om de zoveel jaar ontstaan binnen de overheidsorganisatie nieuwe managementconcepten.[35] Zo was sinds de jaren '90 het New Public Management dominant, en werd de overheid meer als een bedrijf benaderd. Met de WRR kunnen we vaststellen dat deze sterk economisch ingestelde opvattingen over publieke dienstverlening het streven naar eigenaarschap en zeggenschap van burgers en de interactie-op-maat tussen overheid en burgers geen goed doen.[36] Hooguit door het uitlokken van tegenreacties, zoals de thuiszorgorganisatie Buurtzorg die veel waardering oogst met haar vernieuwende aanpak met buurtzorgteams. Het wordt hoog tijd voor een nieuwe visie, waarvoor echter de bijbehorende bestseller in de markt van managementboeken (zoals destijds 'Reinventing Government') nog niet is verschenen. Element in die nieuwe visie is in elk geval minder leunen op 'tellen' en meer ruimte geven aan het 'vertellen', en zo de waarde te honoreren van wat niet eenvoudig in kwantitatieve termen valt uit te drukken.

Tegenwerping: het ging al eerder mis, waarom zou het nu wel goed gaan?
Zowel WRR als ROB beschrijven in een historisch overzicht hoe publieke taken in de 19e eeuw startten als particulier initiatief van onderop, dat op den duur is verzakelijkt en

[32] WRR (2012) Vertrouwen in burgers, p. 104.
[33] Een complicerende bijkomstigheid is dat een belangrijk deel van de in Nederland geldende regels afkomstig is uit Europa.
[34] ROB (2012) Belichaming van de kundige Overheid, zie ook de kabinetsreactie hierop van 27-5-2013.
[35] Zie voor een overzicht hiervan hoofdstuk 3 van: Steen, M. van der c.s. (2013) Pop-up publieke waarde, NSOB.
[36] WRR (2012) Vertrouwen in de buurt, p. 110.

geïnstitutionaliseerd, en nu te zeer op afstand zijn komen te staan van de mensen voor wie zij hun werk doen. Waar zijn de warme betrokkenheid bij de coöperaties en het gevoel van eigenaarschap in de ooit zo gewenste dienstverlening gebleven? Dreigt eenzelfde proces niet met het maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap dat we nu verwelkomen als nabij en betrokken? Misschien is het wel onvermijdelijk dat een deel op den duur weer vervalt in afstandelijke routine, bureaucratie en oligarchie. Als hier al sprake is van een onvermijdelijke slingerbeweging, vertrouwt het kabinet erop dat ooit wel weer een nieuwe opleving vanuit de vitale samenleving ontstaat.

Hierboven vermeldde ik al de drie ‘oerkrachten’ uit het RMO-advies over maatschappelijke veerkracht die de overheid moet overwinnen om nieuwe verantwoordelijkheids- en zeggenschapsverhoudingen mogelijk te maken. De huidige ervaring leert dat - in weerwil van alle tegenwerpingen en oerkrachten - de verschuiving naar eigen productie van maatschappelijke waarden en diensten door burgers onverdroten voortgaat. En dat de overheden en instellingen daarbij (kunnen) aansluiten. Het volgende hoofdstuk laat deze gedaanteverwisseling zien aan de hand van praktijkvoorbeelden. Want het gebeurt gewoon. Onwaarschijnlijk/ onrealistisch/onwenselijk of niet.

II. De Gedaanteverwisseling: praktijkervaringen van overheden en semipublieke instellingen

"Toen Gregor Samsa op een ochtend uit verontrustende dromen ontwaakte, ontdekte hij dat hij was veranderd in een reusachtig insect. Hij lag op zijn rug die gehard was, als was hij gepantserd. Zijn vele poten trappelden hulpeloos in de lucht." Zo opent Franz Kafka 'De gedaanteverwisseling'. Zijn novelle kent vele lagen: bij elke lezing is het verhaal weer in iets nieuws veranderd.[37]

[37] Aldus P.F. Thomése in de Volkskrant (16-10-2009).

1. Introductie

De overheid kan langs een aantal lijnen de doe-democratie ondersteunen en stimuleren. Hierbij kunnen we aansluiten bij de trap voor overheidsparticipatie die de ROB introduceert, met van onder naar boven als treden: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren. En zo laag mogelijk onderaan deze trap blijven. Hieronder noemt het kabinet ter inspiratie een reeks concrete voorbeelden voor de publieke sector, waarin overheden op verschillende wijzen hebben geopereerd. Het is een niet-representatieve tussenstand in de ontwikkeling naar meer doe-democratie, met voorbeelden van doe-democratie in de praktijk, die de richting aanwijzen waar de verhouding met de gemeenschap naar toe kan bewegen. Passend bij een relatief prille verandering zie ik een grote diversiteit in aanpakken en werkwijzen. Iedere gemeente en ieder departement lijkt een bij de eigen situatie passende specialiteit te ontwikkelen. Zo zijn drie departementen op hun manier bezig duurzaam doen te faciliteren (BuiZa, EZ, I&M). Sommige gemeenten storten zich op het overdragen van zeggenschap via wijkbudgetten, andere zoeken het vooral in het genereren van maatschappelijk initiatief in het fysieke domein, weer andere vooral in het prikkelen van eigen kracht in de sociale sector. Veel gemeenten mikken op coproductie met sociaal ondernemers, andere ontwikkelen innovatieve besluitvormingsmethoden, weer andere beginnen in eigen huis met cultuurverandering bij de medewerkers om daarmee de transitie te lijf te kunnen.

Zoals gezegd wil het kabinet - voortbordurend op alle adviezen en de motie-Voortman – met deze nota de beleidsmakers aanspreken op hun rol. Daarom gaan we hieronder vooral in op de rol die de overheden en maatschappelijke instellingen daarbij (hadden kunnen) vervullen, en niet zozeer op de rol van de burgers. De voorbeelden beogen de aanbevelingen van de adviesorganen tastbaarder te maken, zodat het handelingsperspectieven opent. Dit is een manier om het vliegwiel bij overheden en maatschappelijke instellingen aan te zwengelen.

De voorbeelden zijn onderverdeeld in de drie domeinen, waarop de interventies in de publieke sector gericht kunnen zijn: Gemeenschap (burgers), Markt en Middenveld (van publieke dienstverleners en sociaal ondernemers) en de Overheid (intern).

2. Gemeenschap

(a) Wat hebben de actieve burgers nodig om hun idee te realiseren?

Er gebeurt al veel in de doe-democratie. 94% van de gemeenten heeft (enige) ervaring met burgers die zich inzetten voor sociale samenhang en actieve deelname van hun medemensen, zo blijkt uit de enquête die wij hebben verricht tijdens de veldverkenning (zie bijlage). Tegelijk konden maar weinig gemeenten succes- en faalfactoren benoemen. Stimuleren, toerusten of liefdevol verwaarlozen van maatschappelijk initiatief vergt maatwerk. Je krijgt maar één kans voor een eerste indruk. Heel belangrijk is dan ook hoe ambtenaren zich kunnen en mogen opstellen tegenover maatschappelijke initiatieven. Zien zij het enkel als inbreuk op hun actuele takenpakket, of slagen zij er in (en krijgen zij de ruimte) zich flexibel en ontvankelijk op te stellen?

Een ACTIEve-houding

Het zogenaamde ACTIE-model van Platform31 kan gemeenten houvast bieden. ACTIE staat voor de factoren Animo, Contacten, Toerusting, Inbedding en Empathie.[38] De ervaring in de

[38] Bas Denters, Evelien Tonkens, Imrat Verhoeven, Judith Bakker (2012), Burgers maken hun Buurt, Platform31, Den Haag.

gemeente Hengelo hiermee laat zien dat een gemeentelijke organisatie er wel degelijk mee om kan leren gaan, zij het met vallen en opstaan.

Hengelo in ACTIE
De gemeente Hengelo ondersteunde de ontwikkeling van het ACTIE-model door het Straatnamenproject. Deze pilot bestond uit een reeks initiatieven van wijkbewoners rondom de straatnamen in hun wijk waarin alle straten zijn vernoemd naar Nederlandse schrijvers en dichters. Zo waren er huiskamerbijeenkomsten over schrijvers, een bezoek aan een tentoonstelling over een van de schrijvers en het plaatsen van dichtregels in de openbare ruimte.
Een belangrijke les uit de pilot is dat ambtenaren er vaak harder aan trokken dan de initiatiefnemer en daarmee het bewonersinitiatief dreigden over te nemen. Bewoners keken voor de uitvoering snel naar de gemeente. De gemeente leerde dat faciliteren van initiatieven bestaat uit ruimte geven, maar ook uit grenzen aangeven.
De gemeente zit graag dicht bij het vuur van de maatschappelijke ontwikkelingen, wil daar goed bij aan kunnen sluiten en beseft dat dit andere vaardigheden vergt. Daarom was de gemeente vooral geïnteresseerd in handelingsperspectieven om beter met initiatieven om te gaan.
De pilot smaakte naar meer. Men wil het ACTIE-model gaan implementeren in de gemeente. De gemeente denkt over een Hengelo Academie met een interne cursus om het bewustzijn binnen de organisatie voor veranderende handelingsperspectieven te stimuleren.

Ideeën vinden en verbinden
In hoofdstuk 1 schreven we al dat een verkokerde organisatie niet goed past bij (integrale) maatschappelijke initiatieven. Er zijn gemeenten die bewust ruimte in de organisatie maken om daar beter mee om te gaan. Uit onze enquête blijkt dat 56% van de gemeenten initiatiefnemers ondersteunt met tijd en deskundigheid uit de ambtelijke organisatie. Verder blijkt dat behoorlijk veel gemeenten (69%) een loket hebben waar maatschappelijke initiatiefnemers zich kunnen melden voor ondersteuning. Er zijn gemeenten die een stapje verder gaan, een stapje naar buiten. 49% van de gemeenten in onze enquête brengt initiatieven en energie in de samenleving in kaart via ketenpartners en bewonersorganisaties. Zwolle doet dit structureel.

Ideeënmakelaar Zwolle
Deze ambtenaar helpt inwoners van Zwolle met hun maatschappelijk initiatief. Zij trekt de wijken in om initiatieven op te sporen en waar nodig te ondersteunen. Het gaat hierbij om het ontwikkelen van gezamenlijke doelen vanuit de ambities en belangen van alle betrokkenen. Zij kan mensen in contact brengen met organisaties die iets voor hen kunnen betekenen. De ideeënmakelaar neemt het initiatief nooit over, de initiatiefnemer blijft zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. De ideeënmakelaar is onderdeel van het programma Samen maken we de Stad, waaronder de gemeente nog veel meer kennis en ondersteuning biedt aan maatschappelijke initiatieven.

Ideeën verder helpen
Een veelgehoorde tegenwerping tegen het overdragen/overlaten van taken aan burgers, is dat zij het niet zouden aankunnen. Hoewel burgers wel degelijk veel kunnen, kunnen zij niet alles en kunnen zij niet alles alleen.
De wetenschapswinkel in Wageningen laat zien dat het ondersteunen van burgers bij maatschappelijke initiatieven ook profijtelijk kan zijn voor de ondersteuner zelf. De wetenschappers leveren kennis, maar dat levert hen ook kennis op.

Wetenschapswinkel als schakel tussen onderzoek en maatschappij
Stichtingen, verenigingen, actiegroepen en belangengroepen die geen middelen hebben voor onderzoek, kunnen terecht bij de Wetenschapswinkel van Wageningen University & Research Centre. Er komen regelmatig aanvragen die betrekking hebben op de veranderende relaties tussen

overheden, burgers, instellingen en ondernemers, bijvoorbeeld omdat bewoners taken willen overnemen van een gemeente of zorginstelling, of juist omdat deze organisaties zeggenschap willen overdragen aan burgers. Voorbeelden zijn het beheren van de openbare ruimte, het anders inrichten van de gehandicaptenzorg of initiatieven op het gebied van energie, milieu of landbouw. Vaak leidt dit tot een experiment waarin publieke en private partijen samen zoeken naar een nieuwe verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Niet zelden botsen deze initiatieven dan ook tegen de kaders van de representatieve democratie en worden andere, meer directe vormen van democratie toegepast.
De aanvrager is en blijft eigenaar van proces, probleem én oplossing. Elk onderzoek wordt begeleid door een begeleidingscommissie, waarvoor niet alleen medestanders worden gevraagd, maar ook partijen met blokkademacht en met productiemacht. Zo worden maatschappelijke initiatieven gefaciliteerd met kennis en kunde, én wordt kennis ontwikkeld over het overnemen/overdragen van taken en zeggenschap, over het ontwikkelen van sociaal kapitaal en over maatschappelijke veranderingsprocessen. De projecten laten zien dat bruikbare kennis steeds meer het resultaat is van onderhandeling tussen de betrokken partijen.

Veiligheid als trigger voor constructieve samenwerking met bewoners
Sommigen stellen dat burgers niet in staat zouden zijn publieke taken te vervullen op een meer structurele basis. In praktijk blijken burgers tot veel in staat. De politie in Den Haag wist aan te sluiten bij een maatschappelijk initiatief van een aantal vrijwilligers in de Haagse wijken en ondersteunde dit met kennis en middelen. Dit mondde uit in een aantal goedlopende buurtpreventieteams.

Politie werkt samen met buurtpreventieteam (Den Haag)
Het Bezuidenhout is een wijk zonder al te grote problemen. Toch startte daar in 2012 - in navolging van enkele andere wijken – op initiatief van het wijkberaad (een vrijwilligersorganisatie die de banden tussen wijk en gemeente onderhoudt) een Buurtpreventieteam. Inmiddels is het Buurtpreventieteam onderdeel van de Stichting Wijkberaad Bezuidenhout en zijn er meer dan veertig vrijwilligers, die op onregelmatige dagen/tijden in teams een rondje lopen door de wijk. Ze letten op onveilige plekken, ongepast gedrag, kapot straatmeubilair, kortom: alles wat overlast kan (gaan) veroorzaken.
De vrijwilligers krijgen hiertoe van de politie onder meer de beschikking over sterke zaklantaarns, een camera, een mobiele telefoon en gepaste kleding. In het wijkgebouw aan de Johannes Camphuijsstraat is een post ingericht die in direct contact staat met het politiebureau Overbosch, zodat snel hulp kan worden inroepen. De teamgenoten krijgen cursussen Reanimatie en AED, Weerbaarheid en Omgaan met agressie en worden getraind in surveilleren, waarnemen en observeren. Ze zijn door de politie goed geïnstrueerd over hun bevoegdheden, onderhouden intensief contact met de politie en regelmatig lopen de betrokken wijkagenten mee op de rondes. Vrijwilligers kunnen zich via een speciaal systeem aanmelden voor een geplande surveillance, en elkaar onderling uitnodigen om te gaan lopen. De teams hechten aan een prettige sfeer, vanuit de gedachte dat vrijwilligerswerk leuk moet zijn en blijven.

Gemeente als flexibele partner
Een publieke taak deels of geheel loslaten is in de praktijk, als puntje bij paaltje komt, niet eenvoudig. Als een maatschappelijk initiatief dreigt mis te gaan, kan de overheid achtervang zijn. Per geval moet worden bekeken hoe daar mee om te gaan. Het voorbeeld uit Rijswijk hieronder laat zien dat de gemeenteraad welwillend reageerde op een verzoek om hulp van georganiseerde vrijwilligers, die de exploitatie van een zwembad hadden overgenomen. De waarde van het initiatief werd erkend, zodat de gemeenteraad de eigen regels wel wilde opzij zetten, ook al ging het om geld. Deze gemeenteraad zag in dat de doe-democratie veelal niet kan functioneren zonder toepassing van 'artikel vijf'.

Vrijwilligers beheren zwembad De Put in Rijswijk, gemeente overweegt steun
Wil de gemeente Rijswijk geld beschikbaar stellen voor eenmalig onderhoud van openluchtzwembad De Put?, is de vraag in een formeel burgerinitiatief dat door een Rijswijker is ingediend. De gemeenteraad is unaniem enthousiast over het voorstel en gaat het, ondanks een tekort aan handtekeningen, in behandeling nemen. Dit burgerinitiatief werd dus – in tegenstelling tot vele andere voorbeelden elders – *niet* op procedurele gronden afgewezen.
Dankzij vrijwilligers functioneert het openluchtzwembad al heel lang zelfstandig. De opbrengst uit de verkoop van toegangskaartjes wordt direct geïnvesteerd in de zwemvoorziening. Er moeten nu echter een paar zaken worden opgeknapt waar de vrijwilligersvereniging geen geld voor heeft. (AD/HC 8 mei 2013)

Co-financiering
De mate waarin initiatieven een beroep doen op overheden voor (financiële) hulp varieert uiteraard van geval tot geval. Er zijn ook voorbeelden van maatschappelijke initiatieven die zichzelf – door slimme verbindingen te leggen – financieel kunnen bedruipen.

Woningcorporaties co-financieren buurthuis De Nieuwe Jutter in Utrecht
De nieuwe Jutter is een buurthuis in Rivierenwijk in Utrecht dat sinds 2008 door de bewoners zelf wordt beheerd. Er zijn activiteiten variërend van yogales, biljarten, computerlessen, Arabische les, Nederlandse les, huiswerkondersteuning, dartclub, kaarten en nog veel meer. Daarnaast is het een (werk)plek voor zzp-ers, vergaderingen, cursussen, lezingen, conferenties of andere bijeenkomsten.
Voorheen werd het beheerd door welzijnsorganisatie Doenja, maar in 2005 besloot Doenja een aantal buurthuizen in de wijk te sluiten en alle activiteiten bijeen te brengen in een groot pand aan de Noordzeestraat. Bewoners in Rivierenwijk vreesden dat in dit nieuwe pand niet voor alles en iedereen plek zou zijn. Samen met de Marokkaanse vereniging Tamount en buurtpastor Titus Schlatmann, hebben zij zich sterk gemaakt om het buurthuis aan de Amerhof in eigen beheer voort te zetten. De inmiddels opgerichte Stichting De Nieuwe Jutter zocht en vond partners in de woningbouwcorporaties, die per huurwoning in de wijk een bedrag bijdragen. Woningcorporatie Bo-ex kocht het pand van de gemeente en verhuurt het aan Stichting De Nieuwe Jutter. Vaste gebruikers van het pand als de Stichting Begeleid Wonen Utrecht, dansschool Petra-Moves en Saartje kinderopvang dragen bij aan de diversiteit van bezoekers en aan een gezonde financiële basis van het buurthuis.

Alternatieve financieringswijzen
(Nog) slechts één op de acht gemeenten stelt met enige regelmaat vrij beschikbare middelen ter beschikking als startkapitaal ('seedmoney') waarop burgers en organisaties kunnen voortbouwen, zo blijkt uit onze enquête. Er blijkt echter ook uit dat één op de drie gemeenten met enige regelmaat kansrijke initiatieven verder helpt door alternatieve financieringswijzen en bekostigingsmodellen aan te dragen, conform de aanbeveling van de RMO dat nieuwe financiële arrangementen moeten worden gecreëerd.[39]
Wijkbudgetten vormen al heel lang een beproefd middel om maatschappelijk initiatief uit te lokken. Deventer was hierbij al in de jaren '90 een van de eerste. Er zijn sindsdien veel goede ervaringen met wijk- en buurtbudgetten opgedaan. Een aandachtspunt is uiteraard de verhouding met het budgetrecht van de raad. Enschede hecht veel waarde aan legitimiteit van de bestedingsbeslissingen en investeerde in een stemfaciliteit op internet. Bewoners kunnen op Wijkstemdag ook persoonlijk naar de stembus komen om te stemmen voor grotere projecten die zijn ingediend voor het wijkbudget. Met heldere procedureregels vooraf wordt het draagvlak in de wijk gemeten van voorstellen van enkelen. Ook Dordrecht staat bekend om stemfaciliteiten in de wijk, maar koppelt dit niet meer aan vrij besteedbare wijkbudgetten. Stemprocedures reageren op de tegenwerping over representativiteit.

[39] RMO (2013) Terugtreden is vooruitzien, maatschappelijke veerkracht in het publieke domein, p. 33.

Recenter is 'crowdfunding' bezig aan een spectaculaire opmars. Ieder half jaar sinds 2010 is het volume van deze fondswerving via internet verdubbeld! De groei is overal in de wereld merkbaar, maar juist in Nederland zijn de cijfers het hoogst van allemaal. Hoewel het kabinet overtuigd is van de meerwaarde van een apart budget voor het stimuleren van bewonersinitiatieven, biedt een crowdfundingsplatform veel doorgroeimogelijkheden waardoor ook andere investeerders (zoals bedrijven of bewoners zelf) bereid zijn te cofinancieren. Dit zal vooral slagen wanneer er een goed werkend platform staat en voortgeborduurd kan worden op een succes. De website www.voorjebuurt.nl is een voorbeeld van een crowdfundingsplatform voor buurtinitiatieven, waarin burgers, overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven samenwerken. Ook gemeenten kunnen erop inspelen. Capelle aan den IJssel deed dit.

Crowdfunding in Capelle
In Capelle aan den IJssel bestaat een platform voor bewonersinitiatieven gebaseerd op crowdfunding technieken. Woningcorporatie Havensteder werkt middels de Wijkkracht bijdrage met een leefbaarheidsbudget dat via cheques periodiek aan bewoners wordt gestuurd. Bewoners kunnen de cheques activeren en zelf bepalen wat zij met het geld doen. Zij kunnen een initiatief openstellen voor donaties, en vervolgens samen sparen voor initiatieven in hun wijk. Het samen sparen (crowdfunding) zorgt automatisch voor draagvlak en betrokkenheid bij het initiatief. Het levert een interessante mengvorm op van doe-democratie met de representatieve democratie: door het gezamenlijke sparen moeten burgers rekening houden met belangen van derden en zorgen voor een goede besteding van publieke middelen. De resultaten zijn positief: er doen veel meer mensen mee dan in de oude situatie, toen de budgetten via georganiseerde bewonersvertegenwoordigingen liepen en slechts een klein deel van de bewoners bereikten.

(b) Wat kan niet-actieve burgers verleiden om actief te worden?

De beperkte bereidheid van burgers om te participeren en actief te zijn, is voor 64% van de gemeenten uit onze enquête een belangrijke uitdaging voor de doe-democratie. Tegelijkertijd stelt het rapport van de ROB enthousiast dat hier weinig aandacht voor nodig zou zijn, omdat Nederland zich gelukkig kan prijzen met een vitale samenleving. Dat laatste is inderdaad waar. Al jaren zet rond de 45% van de Nederlanders zich in als vrijwilliger. Alleen daalt het aantal uren dat hiervoor wordt ingezet wel gestaag.[40] Mensen zijn minder geneigd zich langdurig en intensief te binden. Toch zal de behoefte aan vrijwillige inzet toenemen. Misschien kan het beschikbaar komen van grote groepen vitale gepensioneerden uit de babyboom-generatie hier enig soelaas bieden, maar ook zij moeten worden uitgenodigd en de weg vinden naar projecten van hun gading. Mensen willen vaak wel, maar moeten soms even op het idee worden gebracht. Zo constateert de WRR dat de meeste vrijwilligers actief worden omdat hen dat was gevraagd. De Raad verbindt hieraan de aanbeveling dat de institutionele toerusting van het collectief versterkt dient te worden.[41] Ofwel (in eenvoudiger bewoordingen): er is dus actieve uitnodiging, toerusting en begeleiding nodig, want "Aandacht is een belangrijke brandstof voor nagenoeg alle vrijwilligers".[42]

In de sociale sector zijn al veel methoden ontwikkeld om problemen slagvaardig aan te pakken. Kenniscentrum Movisie ontsluit in haar databank voor professionals alle beschikbare informatie over gangbare methoden en werkende interventiestrategieën.[43]

Actief beleid
De klassieke vrijwilliger en mantelzorger heeft bepaalde ondersteuning nodig. Hoewel uit onze enquête blijkt dat 69% van de gemeenten actief inzet op werving, ondersteuning en deskundigheidsbevordering van vrijwilligers, zijn er nog maar weinig overheden te vinden die

---

[40] SCP (2012) Emancipatiemonitor.
[41] WRR (2012) Vertrouwen in Burgers, pp. 207 en 214.
[42] Wijdeven, T. van de, en F. Hendriks (2010) Burgerschap in de doe-democratie, Nicis, p. 46.
[43] http://www.movisie.nl/databank-effectieve-sociale-interventies

een systematisch vrijwilligersbeleid voeren, waarbij mensen worden geholpen om over de brug te komen.

Vrijwilligersstad Deventer
In Deventer zetten 25.000 van de 95.000 inwoners zich actief in voor hun omgeving, hun club, hobby of medemens. Om vrijwilligerswerk te bevorderen en te ondersteunen heeft Deventer een vrijwilligerscentrale opricht, een schakelpunt tussen vraag en aanbod van vrijwilligerswerk. Ook geeft de centrale advies en werkt aan deskundigheidsbevordering. De gemeente heeft altijd gewerkt met een eigen vrijwilligersbeleid, dat nu is geïntegreerd in het beleidskader Meedoen, waarin WMO en AWBZ straks samenkomen. De rol van de overheid is de infrastructuur en de kwaliteit van het vrijwilligerswerk te faciliteren. De Vrijwilligerscentrale Deventer noemt de samenwerking met de lokale overheid prima. Beiden zien het belang van vrijwilligerswerk en hebben daar een duidelijke visie op. Zo is het bewaken van de kwaliteit van het vrijwilligerswerk een belangrijk gezamenlijk speerpunt, onder meer door ondersteuning en deskundigheidsbevordering voor verenigingen en stichtingen via een VrijwilligersAcademie.

Betrokkenheid van/via naasten
Een goed werkende manier om mensen die daar niet vanzelf toe geneigd zijn te betrekken bij maatschappelijke problematiek is de Eigen Krachtconferentie. Daarbij wordt uitgegaan van individuen met vaak meervoudige problematiek. De gedachte is dat oplossingen vaak gevonden kunnen worden in het directe netwerk van betrokkene die regelmatig over meer (ervarings)kennis, tijd en aandacht blijken te beschikken dan ‘professionals’. Uit onze enquête blijkt dat twee op de drie gemeenten hier ervaring mee hebben.

Eigen Krachtconferentiestad Amsterdam
Gemeente Amsterdam past op grote schaal Eigen Krachtconferenties toe (circa 600 per jaar), waardoor probleemgevallen in eigen kring worden opgelost. Uitnodiging en begeleiding van een plan maken is de essentiële interventie om familie en kennissen te betrekken. In heel Nederland zijn er inmiddels zo’n 7.500 conferenties geweest (www.eigenkrachtcentrale.nl).

Lage drempel
Om niet-actieven actief te krijgen moet de drempel laag zijn en moeten zij op concrete problemen worden aangesproken, leert ons de veldverkenning. De nieuwe media bieden mogelijkheden dat mensen andere mensen in hun omgeving informeren over hun wensen of problemen. De Help! app is een concreet voorbeeld van hoe mensen op een eenvoudige – maar niet vrijblijvende – manier met elkaar in contact worden gebracht.

HELP! app met hulp van ministerie van Veiligheid & Justitie
De HELP! app is een gratis smartphone-applicatie om hulp in te roepen bij een noodgeval. Door een druk op de knop bel je 112. Tegelijkertijd ontvangt iedereen die de app heeft gedownload en in de buurt is een melding waar en hoe ze kunnen helpen.
Stichting Enviu heeft deze app samen met Vodafone Stichting ontwikkeld, als laagdrempelige manier om mensen te verbinden bij noodgevallen. De app is al zo’n 80.000 keer gedownload. Het ministerie van Veiligheid en Justitie is bij de HELP! App betrokken door te faciliteren in het samenbrengen van bestaande initiatieven waardoor partnerships kunnen ontstaan die de dekkingsgraad van de app verhoogt. Tijdens de ontwikkeling van de app is een succesvolle pilot uitgevoerd in samenwerking met de 112-meldkamer van het Korps Landelijke Politiediensten.

3. Markt en Middenveld

(a) Hoe kan zeggenschap worden hersteld bij maatschappelijke instellingen?

Het herstel van zeggenschap is een uitdaging voor vele instellingen in de publieke sector. Veel van deze instellingen zijn ontstaan uit warm particulier initiatief, maar inmiddels verregaand geïnstitutionaliseerd en zien nu ook in dat zij meer effectief en toekomstbestendig kunnen presteren met de actieve inzet en betrokkenheid van hun doelgroep of 'aandeelhouders'.[44]

Herstel van betrokkenheid

Het herstel van zeggenschap hoeft niet groot en complex te zijn. Een eerste stap is het herstel van betrokkenheid. Dat simpelweg agenderen en aandacht geven belangrijke stappen zijn, laat het project Ouderbetrokkenheid zien.

Ministerie stimuleert project Ouderbetrokkenheid

Dit project moet de betrokkenheid van ouders bij de schoolloopbaan van hun kind bevorderen. Het begon in 2011 met een oproep van de minister van OCW aan ouders en scholen om steviger samen te werken. Ouders verwachten veel van scholen, andersom mogen leraren ook wat van ouders verwachten. Bijvoorbeeld dat ouders hun kinderen thuis ondersteunen door voor te lezen, te helpen met huiswerk of bij het kiezen van een opleiding. OCW heeft daarbij een beperkte rol, veranderingen moeten in de praktijk worden gerealiseerd, zonder dat vanuit de 'Haagse' systeemwereld gestuurd wordt met regels en geld. Succesfactoren waren:

- het genereren van aandacht in de landelijke media voor het onderwerp, waardoor betrokkenen bewust werden gemaakt het belang van ouderbetrokkenheid;
- het mobiliseren van het netwerk dichtbij scholen en ouders, van partijen die vanuit hun eigen rol de ambitie ondersteunen en invullen;
- werken met een inspiratiegroep waarin enthousiaste 'stakeholders' en betrokkenen ideeën uitwisselen. De groep wordt vanuit OCW met elkaar verbonden en gefaciliteerd en breidt zich spontaan uit; en
- de Facebookpagina "Oudersenschoolsamen" biedt een platform voor discussie en ideeënuitwisseling tussen ouders, leraren en andere professionals. Dit levert andere vragen op dan een ministerie gewend is te krijgen. Zo bleek er veel vraag naar tips over bezigheden tijdens schoolvakanties.

Na zo'n anderhalf jaar is er aantoonbaar meer gesprek tussen scholen en ouders over de manier waarop ouders hun kinderen thuis kunnen helpen. Veel scholen namen het onderwerp op in hun jaarplannen en 17 onderwijsadviesbureaus hebben zich opgeworpen als regionaal expertisecentrum ouderbetrokkenheid.

Herstel van zeggenschap

Dat burgers wel degelijk tijd en zin hebben om zich in te zetten voor hun leefomgeving, en daarmee tegelijkertijd bestaande publieke instellingen kunnen helpen weer in contact te komen met de samenleving, laten de initiatieven van diverse woningcorporaties zien. Zo liet woningcorporatie Tiwos bewoners meepraten over de herstructurering van hun buurt.

Woningcorporatie Tiwos bouwt met de buurt

Woningcorporatie Tiwos gaf de herstructurering van de Tilburgse Vogeltjesbuurt volledig in samenspraak met buurtbewoners vorm. Bewoners dachten mee nog voor er een stedenbouwkundig plan was. Er waren duidelijke randvoorwaarden. Zo stonden de maten,

[44] In paragraaf 3 van het eerste hoofdstuk gaven we al aan dat zowel ROB de WRR beschrijven hoe onderwijsorganisaties, zorginstellingen en woningcorporaties begonnen als maatschappelijke organisaties die publieke taken uitvoerden, vervolgens min of meer onderdeel werden van de overheid, daarna op afstand werden geplaatst, en nu op zoek (moeten) zijn naar hun oorspronkelijke wortels in de gemeenschap.

huurprijs en aantal woningen vast, en konden de huidige wijkbewoners er na herstructurering/sloop opnieuw komen wonen. Ook waren duidelijke spelregels afgesproken: er wordt geluisterd, argumenten worden uitgewisseld, maar je krijgt niet altijd je zin.
Dit project was nadrukkelijk geen bezuiniging, integendeel: het heeft geld gekost. Zo beseft Tiwos dat ze 7 van de geïnvesteerde 20 miljoen euro nooit terug gaat verdienen. Het heeft ongeveer een jaar gekost voordat het vertrouwen van de bewoners was gewonnen. De corporatie heeft iedereen de kans gegeven te participeren en vervolgens gewerkt met actieve burgers, vanuit de overtuiging dat diegenen die niet participeren ook niet mogen klagen. In het uiteindelijke stedenbouwkundige plan komen de wensen van de bewoners terug; meer licht, lucht en ruimte met behoud van de volkse gezelligheid en de sfeer van de Vogeltjesbuurt. Nu de woningen zijn gebouwd, geven de bewoners zelf enthousiast rondleidingen door hun wijk.

Samen werken aan betrokkenheid
Een voorbeeld laat zien hoe een andere woningcorporatie, door niet zelf te bepalen wat er met een braakliggend stuk grond zou gebeuren, maar daar anderen over mee te laten denken, een grote maatschappelijke meerwaarde kon creëren. Er ontstond een vorm van sociaal ondernemershap gebaseerd op het verbinden en mobiliseren van lokale netwerken.

Woningbouwcorporatie Pré Wonen in Beverwijk: van braakliggende grond naar eco-ruïne
Pré Wonen en de gemeente Beverwijk zochten een tijdelijke invulling voor een braakliggend stuk in een aandachtswijk én een plek voor groeneducatie voor schoolgaande kinderen in de buurt.
Zij schakelden de coördinator Vrijwilligerswerk & Burgerbetrokkenheid van de natuurorganisatie Landschap Noord-Holland in, die de opgave verbreedde met kunst om zo de aansluiting bij de buurt te versterken. Er werd samen met lokale kunstenaars gekozen om toe te werken naar een amfitheaterachtige ecologische ruïne, een omsloten ruimte waar buurtbewoners elkaar makkelijker kunnen ontmoeten en andere activiteiten kunnen worden gehouden.
Bij de bouw zijn groenteams van Landschap Noord-Holland betrokken, teams die jongeren een mogelijkheid boden zich te scholen en daardoor sneller te re-integreren in de maatschappij.
De "ruïne" is gebouwd van sloopmaterialen die gratis zijn geleverd door een naburig sloopbedrijf.
Door de onderlinge samenwerking is een werk- en ontmoetingsplek gecreëerd van sociale en culturele betekenis voor alle betrokkenen.

'Spontane' buurtbetrokkenheid
Wanneer instellingen actief en oprecht aansluiting zoeken bij wat speelt in de buurt, worden buurtbewoners soms partners, die de effectiviteit van het werk van de instelling kunnen vergroten.
In Rotterdam regelden buurtbewoners een pand voor een project van zorgorganisatie Pameijer.

Zorgorganisatie Pameijer zoekt contact met de buurt
Pameijer is een grote Rotterdamse zorgorganisatie die mensen ondersteunt bij het versterken van hun eigen kracht en het omgaan met belemmeringen. Daartoe worden heel nadrukkelijk hun naasten, vrijwilligers en de lokale omgeving betrokken.
Pameijer zoekt steeds aansluiting met de gemeente en andere partners, onder meer door deel te nemen in de gemeentelijke sociale wijkteams. Hierin ontmoeten wijkopbouwwerk, wijkverpleging, ouderorganisaties, mantelzorg en vrijwilligersorganisaties elkaar over de vraag welke zorg in de wijk nodig is. Daarbij probeert men formele zorgvragen te beantwoorden met informele zorg.
Pameijer werkt zoveel mogelijk met kleine concrete projecten. Een voorbeeld is het werkproject 'Meneer van Houten': een meubelmakerij en –winkel met leer/werkplekken voor mensen met een verstandelijke beperking of psychiatrische problemen. Meneer van Houten is gevestigd in een winkelstraat, maar zou – wegens ruimtegebrek – moeten verhuizen. Buren en buurtbewoners wilden dat echter niet, enerzijds omdat ze het een leuke winkel vinden, maar ook uit vrees voor leegstand. Zij hebben actie ondernomen en bij woningcorporatie Havensteder voor elkaar gekregen dat het pand ernaast gratis ter beschikking werd gesteld. Pameijer gaat in overleg met de buren kijken of de ruimte 's avonds aan de buurt ter beschikking kan worden gesteld, als daar behoefte aan is.

(b) Burgers worden producent

We zien meer en meer dat bewoners collectief in hun wijk of dorp zelf initiatief nemen en actief worden op het gebied waar de afgelopen decennia woningcorporaties en maatschappelijke instellingen het werk deden. Zo zien we voorbeelden van bewonersbedrijven of dorpsbedrijven ontstaan, waarin ondernemende burgers zelf het heft in handen nemen. Het uit zich in vele vormen, variërend van zorgcoöperaties tot exploitatie van buurthuizen tot wijkondernemingen. We zien dat burgers de rol aannemen van lokale producent in de publieke sector. Wat hebben zij nodig? Hoe kunnen overheden hen helpen?

Informeren om groene initiatieven uit te lokken
Soms kunnen burgers met betrekkelijk eenvoudige informatie worden geactiveerd en ondersteund om 'producent in de publieke sector' te worden. In dit geval voedselproducent in de stad. Een eenvoudige website met informatie over braakliggende terreinen kan heel wat initiatieven opleveren, zoals de interactieve kaart van Amsterdam laat zien. De kampioen van stadslandbouw is echter Rotterdam:

Gemeente Rotterdam stimuleert stadslandbouw
Het Rotterdamse gemeentebestuur heeft een complete strategie ontworpen voor de bevordering van stadslandbouw, waarmee het initiatieven van burgers, bedrijven en organisaties stimuleert. Hiermee slaat de stad verschillende vliegen in één klap: gezondheid van de bewoners, duurzame economie en ruimtelijke kwaliteit. Verder versterkt samen tuinieren aantoonbaar de sociale cohesie in de multiculturele wijken en wordt ecologische winst behaald door minder vervoer van voedsel. De nadruk ligt op spontaan initiatief van bewoners, maar de gemeente geeft soms een zetje, verstrekt informatie over geschikte plaatsen en trekt juridische en andere obstakels los. Ook binnen de gemeentelijke organisatie worden de neuzen gelijk gericht op de mogelijkheden van moestuinen in stenige wijken, waarbij een centraal aanspreekpunt is gevestigd bij Creatief Beheer. Vernieuwend is de ontwikkeling van dakakkers op de daken van kantoorgebouwen in Rotterdam, op initiatief van het Rotterdams Milieucentrum in samenwerking met bedrijven.

Ruimte voor ontmoeting
Als voorzieningen verdwijnen uit kleine kernen, verdwijnen daarmee ook de plekken waar bewoners elkaar ontmoeten. Een buurtwinkel is handig om boodschappen te kunnen doen, maar kan ook een bindende rol spelen in de gemeenschap. In Sterksel sloegen buurtbewoners en woningcorporatie WoCom de handen ineen om de buurtsuper te redden.

Woningcorporatie steunt buurtgenoten bij overnemen supermarkt
Coöperatie Dorpswelzijn Sterksel heeft als doel het welzijn van de dorpsbewoners en de leefbaarheid in het dorp te vergroten door middel van het uitbaten van een dorpswinkel. Het verdwijnen van de plaatselijke supermarkt in 2002 bedreigde de leefbaarheid van het dorp Sterksel. Daarom sloegen een aantal vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties uit het dorp de handen ineen en zetten een nieuwe supermarkt op, onder beheer van een coöperatie. De nieuwe dorpswinkel heeft één betaalde bedrijfsleider en draait verder op zo'n vijftig vrijwilligers.
De financiering is afkomstig uit de winkelomzet. Woningcorporatie WoCom is eigenaar van het pand en biedt deze aan voor een niet-commerciële huurprijs. Daarnaast hebben zij de coöperatie voorzien van een startsubsidie om de winkel in te kunnen richten. De 'buurtsuper' is niet alleen een noodzakelijke voorziening voor de dagelijkse levensbehoeften, maar neemt tevens een belangrijke plaats in waar het gaat om sociale contacten, levendigheid en leefbaarheid binnen de gemeenschap.

Maatschappelijk initiatief inzetten
Gemeenten kunnen maatschappelijke initiatieven ook ondersteunen door er zelf gebruik van

te maken. In de armste wijk van Nederland is het eerste Bewonersbedrijf geopend. De gemeente Leeuwarden wil hiervan gebruik gaan maken voor het groenbeheer.

Gemeente Leeuwarden schakelt bewonersbedrijf in bij publieke diensten in aandachtswijk
Bewoners organiseren zelf voorzieningen vanuit het wijkcentrum met een gezond verdienmodel, zonder overheidsbemoeienis: in de wijk Heechterp-Schieringen in Leeuwarden, de armste wijk van Nederland, is het eerste BewonersBedrijf van Nederland geopend: BBHS. Het doel van dit BewonersBedrijf is de door armoede geplaagde wijk leuker en leefbaarder maken én banen te creëren voor de vele werkloze bewoners uit de wijk.
Op basis van een goed ondernemingsplan en met ondersteuning van het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA) zijn de initiatiefnemers naar de gemeente gestapt om samenwerkingsafspraken te maken. De gemeente is nu een van de lokale samenwerkingspartners (naast bijvoorbeeld de woningcorporatie) en wil haar groenvoorziening aan het bewonersbedrijf uitbesteden. 16 buurtbewoners volgen daartoe een hovenierscursus.

Ideeën uitlokken en faciliteren
Ook de Rijksoverheid neemt initiatief om burgers en ondernemingen te prikkelen om als producent bij te dragen aan de samenleving. Zo heeft zij in haar beleid open ruimte gecreëerd, om daarmee bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid te bieden om duurzaamheidsinitiatieven aan te dragen en uit te voeren. De rijksoverheid gebruikt al geruime tijd haar *'convening power'* om met bedrijven, milieuorganisaties en anderen afspraken te maken over verduurzaming van de economie[45].

Het Rijk biedt ruimte aan duurzaamheidsinitatieven: Green Deals
In het regeerakkoord heeft het kabinet de Green Deal-aanpak aangekondigd. Inmiddels zijn er 131 Green Deals gesloten op het gebied van energie, grondstoffen, biodiversiteit, water en mobiliteit. Het uiteindelijke doel is om met succesvolle deals anderen te inspireren tot navolging.
Eén van de uitgangspunten is dat de indiener zelf een actieve rol moet spelen bij de uitvoering. De Rijksoverheid wil bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties ruimte bieden om oplossingen voor verduurzaming aan te dragen en uit te voeren. Bij een Green Deal werken de betrokkenen op een interactieve manier samen. Daarmee onderscheidt deze manier van werken zich van andere instrumenten die de overheid aanbiedt.
Het moet gaan om een concreet duurzaam en rendabel initiatief, dat op korte termijn tot resultaat kan leiden. Verder moet het initiatief bij succes leiden tot nieuwe economische activiteiten of tot kostenbesparing voor bedrijven en burgers. Alle initiatieven zijn in behandeling genomen en de initiatieven waarmee uiteindelijk toch geen deal is aangegaan, zijn doorverwezen naar (kennis)netwerken en instrumenten waar ze beter op aansluiten. Een sprekend voorbeeld is de provincie Zeeland die met een aantal partijen in de Brouwersdam een getijdencentrale realiseert. De beweging van eb en vloed kan duurzame energie opwekken. De doe-democratie beperkt zich niet tot lokale of kleine individuele initiatieven.

Maatschappelijk aanbesteden
Bij maatschappelijk aanbesteden krijgen maatschappelijk initiatieven en sociaal ondernemers de kans om mee te doen bij de aanbesteding van gemeentelijk taken en activiteiten. Maatschappelijk aanbesteden is nog geen standaard in gemeenten. In slechts 14% van de gemeenten uit onze enquête is daarvan met enige regelmatigheid sprake.
Het is van belang dat een gemeente zich bewust is van de gevolgen van de eisen (functionele specificaties) die zij stelt bij aanbestedingen. Vaak werken gemeenten met eisen die belemmerend

---

[45] Een al wat ouder voorbeeld is de manier waarop ambtenaren van Buitenlandse Zaken de ambassade in Peru inschakelden om samen met de Peruviaanse overheid Nutreco en vele andere betrokken partijen de visvangst voor de vismeelverwerkende industrie te verduurzamen.

zijn voor (kleinere) sociale ondernemers. Dan gaat het bijvoorbeeld om schaalgrootte, financiële voorwaarden, dure certificeringen of complexe bureaucratische procedures. Vrijwel altijd zijn dit regels die de gemeente zelf opneemt in de eigen aanbestedingsprocedure, los van wettelijke of Europese verplichtingen. Utrecht doet dit sinds kort anders bij de aanbesteding van het welzijnswerk.

Vernieuwend welzijn in de gemeente Utrecht
Utrecht heeft het welzijnswerk fundamenteel heringericht. Allereerst is de visie en de vraagformulering (wat is er nodig?) tot stand gekomen in gesprekken met de sector zelf. Niet langer leveren welzijnsorganisaties ongevraagd aanbod van activiteiten. Het ondersteunen van bewonersinitiatieven en als 'sociaal makelaar' bewoners en organisaties verbinden staat nu centraal. Om ruimte te geven aan nieuwe partijen zijn de bestaande subsidierelaties gestopt en is nadrukkelijk ruimte gemaakt voor uitvoering door consortia van kleine vrijwilligersorganisaties en professionele aanbieders; het is een pré wanneer een instelling samenwerkt met nieuwe, kleinere aanbieders, veelal lokale sociale ondernemers. Dit heeft ook geleid tot nieuwe organisatievormen. Zo werkt een grote landelijke organisatie als Careyn nu samen met de kleine plaatselijke organisatie Al Amal. Een aanbestedingsprocedure was daarvoor overigens niet nodig, er is gekozen voor een doelsubsidie met een open tender. Om nieuwe partijen hierover te informeren is veel aan voorlichting gedaan. De bewoners zijn nadrukkelijk betrokken bij de beoordeling van de aanbieders. Er wordt nagedacht over de mogelijkheid van maatschappelijke visitaties. De gemeente gaat uit van een leertraject van enkele jaren, waarbij geleidelijk steeds meer ruimte wordt gemaakt voor nieuwe aanbieders.

4. Overheid

(a) Hoe kan de overheid een faciliterende rol verankeren in de organisatie?

Loslaten, zoals de ROB betoogt, is de uitdaging: onze enquête laat zien dat 56% van de gemeenten vaak of regelmatig aanloopt tegen een belemmerende houding van hogere overheden. Ook constateren veel gemeenten een beperkte bereidheid tot loslaten zowel bij politiek en bestuur (56%) als bij ambtelijke professionals (49%). Het glas is half vol, maar er is nog een wereld te winnen. Toch zien we in ons openbaar bestuur, en dan met name lokaal, al veel ontwikkelingen richting de doe-democratie. Zo zijn er intussen verschillende gemeenten die andere vormen van overheidsparticipatie inzetten. Gemeenten die gemeenschappen en maatschappelijke initiatieven ruim baan geven, zodanig dat dit doorwerkt in de hele organisatie en op het vlak van politiek, bestuur en ambtelijke professie.

Gebiedsontwikkeling 3.0: de aanpak van de dienst landelijk gebied
De Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van EZ werkt aan gebiedsontwikkeling 3.0 (GO 3.0). Hieraan ligt het denken over de doe-democratie ten grondslag: burgers weten wat zij willen en kunnen dit realiseren. Het ontbreekt vooral aan overheden die hieruit kunnen oogsten. Er wordt gewerkt aan drie nieuwe inzichten voor gebiedsontwikkeling: Verdienmogelijkheden, Waardenmakerij en Proceskunst. DLG ondersteunt overheden bij het realiseren van hun publieke doelen en in hun rol bij het concretiseren van plaatselijke initiatieven.
GO 3.0 gaat om de gezamenlijke duurzame ontwikkeling van wat economisch, maatschappelijk én ecologisch van waarde is. Samen met 'streekholders' wordt gezocht naar levensvatbare ideeën/initiatieven en verbinding van inzet en krachten uit de streek met publieke en private doelen met betrekking tot leefbaarheid in het gebied.
De rol van DLG is die van verbinder van "verticale" overheids- en institutionele doelen (die ook een verticale stijl van werken hebben) aan de "horizontale" behoeften in de samenleving en de energie die daar is te vinden. Voor de begeleiding van initiatiefnemers is de rol en kwaliteit van de inhoudsdeskundige procesbegeleider essentieel. GO 3.0. stelt aan de procesbegeleider hoge eisen

van vakbekwaamheid en empathie, GO 3.0 is immers het werk van ménsen. Het ontwikkelen van eigentijdse methoden en vaardigheden wordt binnen DLG al langer gestimuleerd, onder meer door het toekennen van innovatieve prijzen. Daarnaast worden werknemers in de eigen academie opgeleid.

In de praktijk zijn (onvoldoende) tijd, capaciteit of financiële middelen om initiatieven uit de samenleving te ondersteunen volgens onze enquête belangrijke knelpunten voor gemeenten. Tegelijkertijd blijkt dat 75% van de gemeentelijke beleidsprofessionals (behoorlijk) veel aandacht heeft voor het ondersteunen en stimuleren van de doe-democratie, en bovendien signaleren zij dat die aandacht duidelijk is toegenomen sinds 2010. 54% van de gemeenten zoekt vaak of regelmatig actief aansluiting bij maatschappelijke initiatieven, zo blijkt uit onze enquête.

Een koploper is Peel en Maas, een gemeente die al meer dan 10 jaar werkt met het concept Zelfsturing. Daar valt te zien dat inmiddels mensen in eerste instantie de hun eigen overlegorganen aanspreken, en niet direct naar de gemeente stappen. Maar ook andere gemeenten hebben op hun eigen manier een dergelijke keuze gemaakt. Te noemen zijn Emmen, Berkelland, Schouwen-Duiveland, Oldebroek, Boekel, Oisterwijk, Venlo, Schiedam, Zeist, Zwolle en nog vele andere.

Daarbij worden soms fouten gemaakt, zoals dat gaat bij nieuwe ontwikkelingen en experimenten. Het kabinet beseft dat elke overheid – terecht - kritisch wordt beoordeeld op haar daden. In het eerste hoofdstuk constateerde ik al dat enkele adviezen en rapporten lijken door te schieten in de verwachting dat de samenleving vanzelf in actie gaat komen, als de overheid maar verandert. Het staat buiten kijf dat de overheid moet veranderen, maar dat kan alleen als we toestaan dat er fouten worden gemaakt, opdat daarvan geleerd kan worden.

Het is niet productief als de tekortkomingen van overheden worden uitvergroot en de ogen worden gesloten voor eventuele tekortkomingen van burgers, instellingen en markt (a la: 'overheid slecht, burger goed').[46] De WRR stelt terecht dat bij de vraag of mensen publieke taken wel op zich kunnen nemen, de vraag speelt of zij daarvoor voldoende vertrouwen hebben in zichzelf, hun medemens of de overheid en de democratie.[47] Dat laat onverlet dat de overheid dat vertrouwen moet (blijven) verdienen. Over wat daar intern voor nodig is, ga ik hieronder nader in.

Politieke rugdekking

Ambtenaren moeten de ruimte krijgen om actief in te spelen op maatschappelijke initiatieven. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat de politiek zich achter deze verandering schaart, en daar zelf onderdeel van is. In Venlo startte de kanteling bij de raad.

Venlo Stad van actieve mensen

In Venlo besloot de gemeenteraad het helemaal anders te gaan doen. Dit vanuit de overtuiging dat burgers zelf een bijdrage willen leveren aan de zorg voor elkaar en leefbaarheid in de wijken. Regelmatig kreeg de gemeenteraad te horen dat 'de gemeente' te veel zelf wil regelen. Omdat de klassieke burgerparticipatie - waarbij burgers mee mogen doen aan initiatieven van de gemeente - niet functioneerde, werd in 2010 de raadswerkgroep Stad van Actieve Mensen opgericht. De filosofie erachter was: niet meer zeggen wat er moet gebeuren, maar burgers de mogelijkheid geven zelf hun idealen te verwezenlijken op het gebied van wonen, zorg en leefbaarheid. Deze nieuwe werkwijze staat haaks op de klassieke inspraakavonden en vereist een kanteling naar een communicerende en faciliterende gemeente.

Een raadslid noemt als voorbeeld een klassieke inspraakavond over een speeltuin, "Bewoners mochten beslissen wat voor speeltuin ze wilden. Ze wilden de spullen bestellen, waaronder een rode wipkip. Ambtenaren van Ruimtelijke Kwaliteit staken er een stokje voor: die wipkip mocht niet

46 Zo stelt de ROB dat burgers snel gepikeerd kunnen raken als het optreden van de overheid niet voldoet aan hun – vaak impliciete – verwachtingen (Loslaten in vertrouwen, 2012, p. 46).

47 WRR (2012) Vertrouwen in burgers, p. 43.

rood zijn. Kijk, dáár worden burgers nou knettergek van. En dat doen we nu anders." De raad heeft besloten om op gelijkwaardig niveau rechtstreeks het gesprek aan te gaan met de burger door middel van werkbezoeken en rondetafelgesprekken. Aan de hand van deze gesprekken komt de raad tot uitvoeringskaders voor het college.

Open staan en ruimte maken

Om in te spelen op de doe-democratie moet actief ruimte worden gemaakt. Zoals ook door de WRR aanbevolen werd, moet het in een organisatie bijvoorbeeld geoorloofd zijn om tegen een vragende burger te zeggen: dat weten we nog niet, wat vindt u?: "De organisatie dient duidelijkheid te geven over de professionele ruimte voor de ambtenaar om maatschappelijk betrokken en in alle openbaarheid samen te werken, te experimenteren en interactief op te treden."[48] Dan wordt onze bureaucratie er geschikt voor gemaakt. Basisvoorwaarde hiervoor is dat politiek en bestuur erkennen dat de kennis en ervaring van burgers nodig zijn om maatschappelijke doelstellingen te bereiken.[49] Dan kan een verschuiving plaatsvinden van bureauwerk (beleid, regels en routine) naar straatwerk (ondersteunen van maatschappelijk initiatief).

Overheidsparticipatie in Hellendoorn

De gemeente Hellendoorn is rigoureus overgestapt op overheidsparticipatie. Van 2009 – 2011 is deelgenomen aan een Lerende Gemeenschap waarin gemeente, ondernemers, maatschappelijke organisaties en inwoners samen werkten aan het thema maatschappelijke betrokkenheid. Op basis van die ervaringen is besloten de verandering (ook) vanuit het hart van de organisatie te laten plaatsvinden.

Via een intern traject, intervisie en met tien trainers is gewerkt aan de vraag: hoe kunnen we als gemeentelijke organisatie beter aansluiten bij wat er in de samenleving speelt en meer ruimte maken voor mensen met goede initiatieven? Een van de lessen is: begin niet met een masterplan, maar begin door dagelijkse voorbeelden te zoeken en daarbij aan te sluiten. Een andere les is dat duidelijk moet worden dat het niet een traject van voorlopers is, maar dat het iedereen binnen de organisatie aangaat en ook: dat het niet bovenop het regulier werk komt, maar daar onderdeel van is. Het is een traject van een lange adem, met ruimte voor zijwegen en een sterke wil om te leren, van burgers, van fouten en van elkaar.

Juist de mensen: de juiste mensen

Het trainen van de huidige medewerkers in nieuwe vaardigheden en houdingen is één ding. Het daarop selecteren van mensen gaat een stap verder. De gemeente Lochem maakte dit een integraal onderdeel van de werving en assessment, van alle mensen in de organisatie, maar ook van de nieuwe burgemeester.

Lessen uit Lochem

De gemeenteraad besloot in 2012 dat de gemeente veel meer dan tot dan toe moest gaan kantelen naar horizontale relaties met de samenleving. Einddoel is een nieuwe organisatie met een grote mate van openheid, bewegelijkheid en lenigheid. Daarbij is duidelijk aangegeven dat dit besluit consequenties heeft voor competenties, cultuur en structuur van de hele organisatie en op alle niveaus.

Zo wordt, zeker van de extern opererende beleidsambtenaren en leden van het Managementteam, directie en bestuur, verwacht dat ze bij 'horizontale samenwerking' goede teamspelers zijn, sterk kunnen communiceren, snel kennis kunnen verwerven en zich goed kunnen inleven in de posities van andere partijen in het proces. Een nieuw te benoemen burgemeester, gemeentesecretaris en raadsgriffier zullen met het oog op de gewenste leiderschapscompetenties worden geselecteerd. Verder krijgen de meeste huidige ambtenaren een assessment over hun geschiktheid voor de eisen die de regisserende gemeente stelt.

---

[48] WRR (2012) Vertrouwen in burgers, p. 127.

[49] Zoals de RMO aanbeveelt in haar rapport Loslaten in vertrouwen (2012), p. 70.

Welwillende houding
Soms staan regels in de weg van een maatschappelijk initiatief. Vaak is het echter de *toepassing* van regels die de echte belemmering vormt. Het kan helpen als ambtenaren eerst kijken *hoe* iets kan, in plaats van eerst na te gaan *of* iets wel mag. Flexibel toepassen van wet- en regelgeving en gemeentelijk beleid gebeurt in 46% van de gemeenten vaak of regelmatig, zo blijkt uit onze enquête. Het is in de doe democratie vaak onvermijdelijk, zoals het voorbeeld van het Rijswijkse zwembad al liet zien. Dergelijke flexibiliteit kan deels worden aangeleerd, zo leert ons de gemeente Soest.

Geen 'Ja maar' meer in Soest
Een inspirerend voorbeeld op een deelaspect zien we in de gemeente Soest, waar ambtenaren uit de hele organisatie op cursus zijn gestuurd om 'Ja-maar gedrag' af te leren en om te zetten in de meer positieve 'Ja-en benadering'. 'Ja, en wat is nodig om dit voor elkaar te krijgen' nodigt uit tot samenwerken aan een oplossing. Na terugkeer van de training is men elkaar blijven betrappen en corrigeren ("nee, nee, omdenken! maak er Ja-en van"). Deze andere benadering is onderdeel van de gewenste cultuuromslag 'Van buiten (de samenleving) naar binnen (het gemeentehuis).

(b) Hoe kan de overheid bij eigen beleid en handelen burgers serieus nemen?

Het onderscheid tussen doe-democratie en andere vormen van burgerparticipatie kan analytisch wel gemaakt worden, maar in de praktijk is de verhouding tussen burgers en overheid ondeelbaar. Het kan niet werken als de overheid ruim baan geeft voor maatschappelijk initiatief in het domein van de gemeenschap en in het eigen domein van publieke besluitvorming zich autocratisch en onbenaderbaar opstelt. Daarom hecht het kabinet groot belang aan projecten als "Open overheid".

Verder wordt op uitvoeringsniveau de aanpak 'Prettig contact met de overheid' met elan voortgezet. Dit sluit direct aan op de adviezen van de ROB die het belang benadrukt van procedurele rechtvaardigheid en goed procesmanagement voor het introduceren van horizontale verhoudingen: ambtenaren dienen daartoe de omslag te maken van beleidsmakers naar procesmanagers.[50] Stap één is echter: mensen benaderen als mensen.

Prettig contact met de overheid
Empathische bestuurders zoals burgemeester Schelberg van Hengelo zijn alert op menselijk en gelijkwaardig contact tussen de gemeentelijke organisatie en bewoners. Hij vraagt zijn ambtenaren zich bij brieven van burgers voor te stellen hoeveel het desbetreffende verzoek voor de afzender betekent en een daarbij passende, prompte en persoonlijke reactie te leveren in plaats van een ambtelijk schrijven na zes weken. Erop af!

Gericht informeren: open overheid
Dat kan ook klein beginnen. Serieus nemen van burgers, betekent ook hen goed informeren. Voor mij is duidelijk dat het werken aan Open Overheid één van de peilers is van de doe-democratie. In het Visie- en actieplan Open Overheid wordt een en ander nader uitgewerkt.
Burgers willen graag op de hoogte blijven van ontwikkelingen in hun naaste omgeving. Sociale media bieden gemeenten eenvoudige instrumenten om daarop aan te sluiten.

Omgevingsalert
Gemeenten Amstelveen, Boskoop, Delft, Den Haag, Etten-Leur, Gulpen-Wittem, Heemstede, Hilversum, Lingewaard, Montferland, Rijnwoude, Rotterdam, Utrechtse Heuvelrug, Veere en Vlist

[50] ROB (2012) Loslaten in vertrouwen, p. 71.

hebben zich geabonneerd op Omgevingsalert, de winnaar van de Nationale App-prijs 2013. Met deze gratis app kunnen burgers digitale informatie krijgen over alle aanvragen voor omgevingsvergunningen in hun buurt en krijgen zij per sms bericht als er iets verandert.

Onder andere in het onderwijs is een ontwikkeling gaande naar meer transparantie en openbaarheid van data. Een van de doelen hiervan is het herstellen van eigenaarschap van burgers en maatschappelijke instellingen zoals scholen.

Open data in het onderwijs
Burgers hebben informatie nodig om zelf aan het roer te komen. Zo helpt informatie over de resultaten van hun school ouders om in gesprek te gaan met de schoolleiding over het beleid en de kwaliteit van de school. Het regeerakkoord stelt dat scholen publieke verantwoording gaan afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen. Onderwijsinstellingen willen in veel gevallen zelf de regie houden over transparantie, zo blijkt onder andere uit de recente opschudding rondom het openbaar maken van CITO-scores. Ze zijn bezorgd dat bij ouders en in de media een eendimensionaal beeld van hun instelling ontstaat. Daarom wil de overheid bijdragen aan een vollediger beeld door een breed scala aan informatie aan te bieden.
Zo draagt de Inspectie van het Onderwijs bij aan transparantie door de inspectierapporten over onderwijsinstellingen voor iedereen beschikbaar te stellen op www.onderwijsinspectie.nl.
Een ander initiatief van de Rijksoverheid is Data DUO. Op data.duo.nl worden steeds meer gegevens over het publiek bekostigde onderwijs in Nederland beschikbaar gesteld. Hiermee speelt de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van het ministerie van OCW in op de toenemende vraag naar onderwijsgegevens vanuit gemeentes, scholen, onderzoeksbureaus, dagbladen, softwareleveranciers en andere partijen. De gegevens gaan over leerlingen, diploma's, personeel, financiën of de locatie van schoolinstellingen en worden beschikbaar gesteld zodat marktpartijen en sociaal ondernemers zelf informatieproducten kunnen maken.

Gericht aansluiten
Omgekeerd kunnen (of moeten) overheden burgers ook serieus nemen door aan te sluiten bij wat burgers voor elkaar krijgen. Stadsdeel Amsterdam-Noord sluit dankbaar aan bij de e-community I Love Noord.

Stadsdeel sluit aan bij e-community
ilovenoord is een community die heel veel mensen weet te bereiken en activeren. Het is een stadsblog over 'alles in Amsterdam Noord waar je blij van wordt'. Dagelijks verschijnen artikelen, foto's, en video's over evenementen, nieuwtjes en gebeurtenissen uit de verschillende wijken in Noord. Het is één van de grootste on- en offline communities in Amsterdam: ruim 25.000 site-bezoekers elke maand, zo'n 3.5000 Facebook-vrienden, 2000 volgers op twitter, ruim 300 LinkedIn-leden en 1500 nieuwsbriefabonnees.
ilovenoord werkt samen met lokale, nationale en internationale partijen om Noord te maken en een "gezicht" te geven, en organiseert zelf evenementen en promoot anderen die de stad opvrolijken. Veel culturele initiatieven kondigen activiteiten, tentoonstellingen en dergelijke aan via de site en de social-mediakanalen. Ook de politiek werkt samen met Noord: een toekomstvisie van het stadsdeel, een Dam-tot-Dam-loop, een picknick in het Park, de opening van de Noord-Zuid lijn tunnel.

Bemiddelen
Als het verder gaat dan informatieverstrekken of delen, als het gaat om complexe vraagstukken waarin lastige knopen doorgehakt moeten worden, kan de gemeente(raad) besluiten dat niet zelf te doen, maar 'public policy mediation' in te zetten, om zo de verschillende belangen en belanghebbenden vanuit hun eigen praktijk aan gezamenlijke oplossingen te laten werken.
De WRR deed de aanbeveling dat tegenbinding in de gedeelde ruimte moet worden bevorderd, en

concretiseerde dit door de suggestie dat beleidsmakers een oplossing van een oplopend conflict binnen een alledaagse leefomgeving kunnen bevorderen door per definitie eerst een bemiddelaar in te (laten) schakelen alvorens beroep toe te staan.[51]

Publieke beleidsbemiddeling in Zandvoort
Via beleidsbemiddeling (*public policy mediation*) kan bij complexe vraagstukken met veel belanghebbenden consensus worden bereikt. Vaak komt een onafhankelijke gespreksleider tot uitkomsten die alleen na diepgaand constructief overleg in een open vertrouwenssfeer met alle betrokkenen bereikt kunnen worden. Zo organiseerde de gemeente Zandvoort beleidsbemiddelingsprocessen over gevoelige onderwerpen als horecasluitingstijden en honden op het strand. De gemeenteraad behield zich het recht van het laatste woord voor, maar had geen behoefte van de bereikte resultaten af te wijken. De betrokkenen voelden zich serieus genomen.

Vasthoudend loslaten
Een tegenwerping bij doe-democratie is de vraag of de overheid haar zaken en taken wel kán loslaten. In Zeist heeft de gemeente een van de gevoeligste zaken, bezuinigingskeuzen, durven loslaten. Door daarbij nadrukkelijk regie te voeren op welke belangen (waar) aan tafel zaten, ontstond een mengvorm van elementen van de representatieve en de doe-democratie. Na Enschede, die de voorzichtig eerste stappen zette naar aanleiding van het grote Braziliaanse voorbeeld van participatief begroten, volgden ook andere gemeenten. Ook van over de grens werd inspiratie ontleend aan het Europese besluitvormingsmodel 'comitologie', waarbij alle typen belanghebbenden worden uitgenodigd en een ambtelijke dossierhouder verantwoordelijk is voor het verzamelen van expertise en oplossingen bij belangentegenstellingen. De gemeente Dordrecht heeft deze Brusselse methode ook geadopteerd bij buurthuiskwesties, maar Zeist ging het verst in de combinatie van participatief begroten en comitologie. Zoals ook bij de eerder genoemde voorbeelden van stemprocedures over burgerinitiatieven, wordt steeds geëxperimenteerd met nieuwe vormen van besluitvorming als combinatie van representatieve en participatieve democratie. Een gemeenschappelijke noemer is dat de representatieve democratie van de gekozen volksvertegenwoordiging niet meer kan claimen de enige bron van legitimiteit te vormen.

Zeist ging participatief begroten
Na een aantal botsingen tussen de gemeente en bewoners bij inspraakprocessen besloot het gemeentebestuur van Zeist het roer radicaal om te gooien. Er werd een nieuw organisatiemodel ingevoerd, waarbij de samenleving een grotere rol kreeg in de besluitvorming. Dit is voor het eerst toegepast bij begrotingsbeslissingen.
Op acht thema's bracht een zogenaamde 'chef de dossier' een expertgroep bijeen die een groenboek en uiteindelijk een witboek creëerde, dat ter besluitvorming aan college en raad werd voorgelegd. Bij elke themagroep trad de 'chef de dossier' op als procesbegeleider vanuit de gemeente. Elke expertgroep bestond uit maatschappelijke instellingen en inwoners. De 'stakeholders' zijn actief opgezocht, de inwoners konden zichzelf aanmelden. De verschillende belangen werden gelijk binnen de groep verdeeld. Met de raad en het college werden aan de voor- en achterkant van het proces werksessies gehouden, maar ze hadden geen invloed op het 'tussenstuk'. Uiteindelijk is op deze manier van onderaf de beoogde besparing van € 6,2 miljoen bijeengebracht, wat door de raad werd overgenomen.

[51] WRR (2012) Vertrouwen in burgers, p. 217.

Informatie over inzet van middelen
Een volgende stap na het opstellen van de begroting is het volgen van de uitvoering. Op steeds meer plekken in het land willen overheden hun bestedingen transparant en inzichtelijk maken voor burgers. Deze overheden creëren hiermee ruimte voor actieve burgers en sociaal ondernemers om mee te praten over de beleidsprioriteiten en om met alternatieve diensten te komen. Succesvolle inzet van budgetmonitoring hangt nauw samen met financiële transparantie.

Budgetmonitoring in de Indische Buurt van Amsterdam
In 2011 is budgetmonitoring voor het eerst uitgevoerd in de Indische Buurt van Amsterdam. Via dit instrument krijgen burgers, verenigingen en andere organisaties toegang tot financiële informatie en daarmee zicht op de verdeling en de besteding van overheidsmiddelen.
De mensen die zich hiervoor aanmelden, worden getraind in het lezen van begrotingen en jaarrekeningen, en in het vinden van de bedragen die worden besteed aan bewonersinitiatieven. Zo worden overheidsbestedingen gecontroleerd en kan een dialoog plaatsvinden tussen burgers onderling en tussen organisaties en overheid over een passende aanpak van problemen.
De gemeente heeft een website met een volledige buurtbegroting gemaakt. De bouwers en gebruikers van die site laten tijdens een serie workshops zien op welke wijze zij de financiële informatie verwerken en gebruiken. De gemeente Amsterdam ondersteunt een pilot waarmee andere gemeenten gestimuleerd en gefaciliteerd worden om een soortgelijke website te ontwikkelen en de ervaringen te delen.

III. Het Slot: versnellingsagenda

"Het was laat in de avond toen K. aankwam. Het dorp was overdekt met een dikke laag sneeuw. De slotheuvel ging schuil in duisternis en mist, en zelfs niet het kleinste sprankje licht wees op de aanwezigheid van een slot." Zo opent 'Het slot', een roman van Franz Kafka die eindeloos is geïnterpreteerd. Het commentaar op deze ene roman beslaat honderden boeken in tientallen talen. Het komt tot op zekere hoogte doordat de roman onvoltooid is.[52]

[52] Crumb, R. en D. Mairowitz (2005) 'Kafka', p. 110.

1. Introductie

In het begin van deze nota is vastgesteld dat het van groot belang is dat de overheid actief bijdraagt aan de transitie naar meer doe-democratie. Tegelijkertijd blijkt uit onze enquête, naast hoopvolle signalen, dat slechts één op de vijf gemeenten met enige regelmaat zeggenschap overdraagt aan burgers of bedrijven. In hoofdstuk 1 besprak ik een aantal tegenwerpingen bij de doe-democratie. Voor een aantal daarvan ziet het kabinet in de praktijk antwoorden en slimme oplossingen. Zo laten de praktijkvoorbeelden in deze nota onder meer zien dat veel burgers het wel degelijk daadwerkelijk willen en kunnen en hoe een uitnodigende en ondersteunende rol van de overheid en instellingen hen daarbij kan helpen.

Andere tegenwerpingen duiden echter op spanningen waar overheden mee om moeten (leren) gaan. Zo moet van geval tot geval worden bekeken of (en hoe) de overheid publieke taken kan loslaten en hoe dan moet worden omgegaan met de politieke verantwoordelijkheid.

De overheid past betrokken bescheidenheid.[53] Ze moet meer gaan 'zorgen dat' in plaats van 'zorgen voor', zoals de RMO aanbeveelt. Dat kan door ruimte, ruggensteun maar ook richting te geven. De overheid heeft daarin een rol, omdat representativiteit en gelijkheid niet vanzelf gewaarborgd zijn in 'de' doe-democratie. Zoals de RMO in een ander advies over solidariteit opmerkt, is gelijkheid een lastig begrip.[54] Het is immers maatwerk: gelijkheid met mate. Verschillende monniken hebben verschillende kappen, maar de overheid werkt meestal met brede categorieën die leiden tot algemene regels en aanspraken. De implicaties daarvan voor de doe-democratie zijn nog lang niet voldoende doordacht. Het kabinet heeft daar ook geen kant-en-klaar antwoord op. Een eerste stap is meer te gaan werken vanuit 'doelgeving' in plaats van regelgeving, en daarbij meer oog te hebben voor differentiatie en variatie.

In deze nota heb ik met een reeks voorbeelden laten zien hoe in de praktijk zoal gewerkt wordt aan de transitie naar meer doe-democratie. De praktijk is vaak weerbarstig, de oerkrachten en tegenwerpingen zijn vaak sterk. De transitie is dan ook nog lang niet voltooid. Als we de transitie willen voortzetten en doorzetten, dan moeten we durven experimenteren. Daarbij hoort ook dat we toestaan dat er soms fouten worden gemaakt, zodat daarvan geleerd kan worden.

Versnellingsagenda

De WRR constateert dat er "zeker nationaal, geen sprake is van een doordacht en breed gedragen betrokkenheidsbeleid" en stelt dat dit zich uit in een onoverzichtelijke en kwetsbare projectencarrousel.[55] Het kabinet onderschrijft deze constatering. Echter: het kabinet onderschrijft niet de conclusie dat dit problematisch zou zijn. In deze fase van de transitie zijn de impulsen vanuit overheden en koepelorganisaties nog hoofdzakelijk agenderend en verkennend van aard. Van geformaliseerd landelijk beleid is inderdaad (nog) geen sprake. Het is de vraag of dat nodig of wenselijk is. Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven is een belangrijke rode draad van veel (zo niet alle) daarin genoemde adviezen en rapporten dat de overheid haar *sturende* rol meer moet loslaten. De overheid moet en wil echter wel een *stimulerende* rol vervullen.

Het kabinet wil de transitie naar meer doe-democratie bevorderen, ondersteunen en versnellen. Daarom werkt het kabinet graag (mee) aan een gezamenlijke versnellingsagenda. Hierin komen initiatieven en impulsen van het kabinet en van een brede groep maatschappelijke partners samen. Het ministerie van BZK is daarbij een verzamelpunt van activiteiten, een knooppunt in een netwerk, waarin ieder zijn specialiteit ontwikkelt en deelt. BZK probeert overzicht te houden en waar nodig initiatieven te nemen en generieke belemmeringen weg te nemen.

[53] Steen, M. van der, en M. van Twist (2008), Repertoires voor regelreductie, Den Haag: InAxis.
[54] RMO, Rondje voor de publieke zaak, advies over solidariteit, Den Haag, 2013
[55] WRR (2012) Vertrouwen in burgers, p. 122.

Zoals het een kabinetsnota betaamt, bevat deze versnellingsagenda met name de initiatieven van de ministeries. Om te beklemtonen dat deze overheidsinitiatieven niet kunnen slagen zonder samenwerking met markt en middenveld, zijn hieronder ook in aparte tekstvakken de plannen van een aantal belangrijke maatschappelijke partners opgenomen, zonder hierbij overigens volledigheid te pretenderen.

De versnellingsagenda zwengelt het vliegwiel op twee fronten aan, door:
1. Burgers en bedrijven in positie te brengen en
2. het aansluitingsvermogen van de overheid te vergroten.

Hieronder worden kort de belangrijkste lopende activiteiten op deze twee fronten beschreven, met een onderscheid naar activiteiten die gericht zijn op Mensen en op Systemen.

2. Burgers en bedrijven in positie brengen

(a) Mensen

- BURGERSCHAP EN SOCIAAL ONDERNEMERSCHAP IN HET ONDERWIJS
  Sinds 2006 is burgerschap een verplicht onderdeel van het curriculum in het primair en voortgezet onderwijs. Hier worden funderende ervaringen ontwikkeld bij jonge mensen hoe het is om samen met anderen, met andere opvattingen en belangen, iets tot stand te brengen. Ook worden waardevolle inzichten overgedragen over hoe onze samenleving functioneert. Het kabinet heeft met het Huis voor de Democratie (Prodemos) een instituut gecreëerd dat in principe alle scholieren ontvangt om de werking van onze democratie te laten zien. Met een project als Wegwijs worden jongeren uitgenodigd in hun gemeente mee te denken aan het oplossen van concrete maatschappelijke vraagstukken.

De bijdrage van ProDemos (huis voor democratie en rechtsstaat) aan de doe-democratie is het adviseren van gemeentelijke organisaties en bestuur bij faciliteren van inwoners (van 'afblijven' tot 'actief ondersteunen'). Daarnaast begeleidt ProDemos inwoners bij het realiseren van hun initiatieven door ze wegwijs te maken in de politiek-bestuurlijke organisaties: www.prodemos.nl

NJR, de nationale jeugdraad, een vereniging van allerlei jongerenorganisaties, stimuleert op geheel eigen wijze burgerschap en inspraak onder jongeren. Een mooi voorbeeld daarvan is het jaarlijkse Nationale Jeugddebat. Een evenement dat voorafgegaan wordt door provinciale rondes en uitloopt op een debat met diverse bewindspersonen in de plenaire zaal van de Tweede Kamer over onderwerpen die door de jongeren zijn voorbereid. NJR ontvangt een subsidie van VWS om dit mogelijk te maken, maar draait vooral op jonge vrijwilligers en trainers: www.njr.nl

In het hoger onderwijs vindt ontwikkeling plaats op eigen initiatief van de sectoren.

Er is een Kennisagenda en –netwerk rondom sociaal ondernemerschap. Uit de verkenning "Kansen voor sociaal ondernemerschap in het MBO, HBO en WO" bleek dat een betere opleidings- en kennisinfrastructuur onontbeerlijk is voor een verdere groei van sociaal ondernemerschap.
De komende jaren zal samenwerking en vorming van een netwerk tussen onderzoeks- en onderwijsinstellingen, sociaal ondernemers, bedrijfsleven en overheid moeten leiden tot meer kennis voor en over sociaal ondernemerschap. Verwacht wordt dat deze nieuwe 'topsector' zal verduurzamen doordat meer praktijkonderwijs en –onderzoek gaat plaatsvinden, meer studenten sociaal gaan ondernemen en de professionaliteit van sociale ondernemers toeneemt. Het Social Enterprise Lab (gelieerd aan de UU/Department Bestuurs- en Organisatiewetenschap USBO) creëert een fysieke en mentale ruimte waar academische kennis zich op nieuwe manieren verbindt met praktische vragen uit de samenleving. Samen met Social Enterprise NL is een Community of

Practice van leidende docenten op het gebied van sociaal ondernemerschaps-onderwijs opgezet. Deze wordt tevens verbonden aan de versnellingsagenda kennis voor en over sociaal ondernemerschap: http://sociaalondernemerschaponderwijs.wikispaces.com

Een ander initiatief is het interdepartementale programma "leren voor duurzame ontwikkeling' (trekker EZ), waarbij het thema duurzame ontwikkeling niet alleen wordt bekeken als 'wat', maar vooral als 'hoe'. Daarbij is competentieontwikkeling in diverse onderwijsgremia centraal. De relatie met (mondiaal) burgerschap, ondernemendheid, ontwikkelen van eigen verantwoordelijkheid, zorg en leiderschap is onderdeel van deze ontwikkeling. [56] Ook buiten het onderwijs in 'nonformal' en 'informal' learning worden deze competenties mee ontwikkeld, bij NGO;s, bij burgers, bij overheden. Duurzaamheid vraagt om een integrale benadering en daarmee vaak om 'multi-actor-processen' centraal staan. Duurzaamheidsprojecten die via een interactie met burgers tot stand komen zin vaak goedkoper, creatiever, sneller en kunnen op meer draagvlak rekenen.[57]

Voorbeelden:
Lingewaard (Gld.) is een voorbeeld van integrale gebiedsontwikkeling,waarbij overheid en organisaties als Staatsbosbeheer niet alleen dealen met belangen van boeren en bedrijven, maar waarbij naderukkelijk de bewoners en gebruikers van het gebied mede-ontwerpers zijn van de inrichtingsplannen.
OPEDUCA staat voor een 'open educatieve leeromgeving' waarbij rond de school vooral ondernemers, overheden, organisaties worden verbonden in een netwerk dat kennis en kunde kan leveren bij projecten. Zij creeeren een 'authentieke leeromgeving'. Vanuit de idee dat in die organisaties mensen werken die trots zijn om hun kennis te delen, ouders die vanuit hunberoepssituatie of privesituatie een bijdrage leveren aan het (gezamenlijke) leerproces.
Transition Towns zijn gemeenten waar vanuit betrokken bewoners en/of ideeel ondernemers gewerkt wordt aan duurzame oplossingen. Stadslandbouw, groene daken, buurt-energie-cooperaties, gemeenschappelijke (moes) tuinen, nieuwe vormen van 'economische modellen' (bijv. LED's, ruilhandel), repair-cafés. Een bonte verzameling initiatieven en initiatiefnemers dienen zich aan, en vormen coalities die projecten formuleren die een zetje in de rug kunnen krijgen, soms met wat geld, maar meestal; met kennis en kennissen.

Leren voor Duurzame Ontwikkeling is geen subsidieprogramma, maar gebaseerd op het aanjagen van 'coalitie-cocreatie-cofinancieren' en aanjagen van het 'leerproces'. Burgers moeten 'kunnen, willen en durven' acteren. Educatie wordt ingezet als empowerment, via het onderwijs, maar ook daarbuiten.

- ONDERSTEUNING VAN INITIATIEFNEMERS
  Burgers zetten zich al decennialang in voor de inrichting van hun samenleving en hun voorzieningen onder andere via wijk(opbouw)organen, dorpsorganisaties, buurt- en wijkcentra en dorpshuizen. Burgers die een initiatief willen ontplooien in het publieke domein hebben behoefte aan goede en actuele informatie om hen te ondersteunen en te behoeden voor fouten waar voorgangers van hebben geleerd, de rol van een externe verbinder zoals de initiatievenmakelaar. Op het platteland hebben dorpsorganisaties zich sinds 1975 gebundeld in een eigen netwerk, de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen. Voorts zijn de laatste tien jaar speciale organisaties en adviseurs gestart, zoals stichting Greenwish, stichting Enviu, de Wijkalliantie en de Nieuwe Beraadsgroep Vorming. Hiernaast zijn de laatste tien jaar speciale organisaties en adviseurs gestart die kennis en ervaring verspreiden, maar ook – in aansluiting op de WRR-aanbevelingen[58] - nieuwe verbindingen leggen. Ook al langer bestaande (landelijke) organisaties hebben in de loop der tijd kennis ontwikkeld en verzameld die van waarde is voor actieve burgers. Organisaties als Movisie, Platform31, Vilans, het Verwey-Jonker

[56] Learning for a Sustainable Future, Competences for Sustainability, UNECE, 2012,
[57] www.lerenvoorduurzameontwikkeling.nl/publicaties: rapport ARCADIS
[58] WWR (2012) Vertrouwen in burgers, pp. 221-223.

Instituut, en AgentschapNL [59] en Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg ondersteunen middels publicaties, websites, trainingen, themagebonden programma's en advies op maat ambtenaren, sociale professionals en initiatiefrijke burgers. Op provinciaal en regionaal niveau vervullen centra voor maatschappelijke ontwikkeling een vergelijkbare functie. In sommige gemeenten zijn ambtenaren vrijgesteld, die in de wijken werken ten behoeve van maatschappelijk initiatief (participatiemakelaars, wijkwerkers, ideeënmakelaars etc.).

GreenWish ondersteunde in de afgelopen 10 jaar 1000 maatschappelijke initiatieven en sociaal ondernemingen. Die praktijkkennis wil GreenWish overdragen op overheden, maatschappelijke organisaties, e.a. professionals. Niet alleen 'leren faciliteren', maar vooral ook leren gelijkwaardig samenwerken. Daarnaast blijft GreenWish initiatieven ondersteunen en de signalen daaruit onder de aandacht brengen van beleidsmakers en politici: www.greenwish.nl

De rol van externe verbinder is van toenemend belang, naarmate er sprake is van sociaal zwakkere groepen, die een extra steun in de rug nodig hebben. In het sociaal domein is een transformatie gaande waarbij de eigen kracht van mensen steeds meer voorop komt te staan en waarbij zorgprofessionals naast hun rol als hulpverlener in toenemende mate ook een rol als externe verbinder innemen. Ook de rol van niet-professionele hulpverleners en verbinders is hierin groeiend, zoals bijvoorbeeld de Meitinkers die in de gemeente Boarnsterhim een deel van de WMO-hulpverlening verzorgen. Het kabinet ondersteunt deze transformatie in het zorgdomein vanuit de decentralisaties.

De Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen bundelt 1500 dorpsorganisaties en 2500 dorpshuisbesturen en zorgt ervoor dat actieve burgers nog beter worden toegerust door bewonersorganisaties op hun eigen voorwaarden te ondersteunen, kennis en ervaring bij elkaar te brengen en gezamenlijk actuele vraagstukken en innovatieve projecten aan te pakken: www.lvkk.nl

De levenskracht voor de hulpmotoren voor de vitale samenleving zou eigenlijk uit de samenleving, van contribuerende particulieren, moeten komen. Tot nu toe blijkt dat het voorwaardenscheppende werk echter moeilijk financierbaar te krijgen is. Bij overkoepelende netwerkorganisaties, zoals Kracht in Nederland, zijn de individuele baten nog lastig te koppelen aan de kosten van een dergelijke organisatie. Het kabinet zoekt samen met de organisaties naar (alternatieve) bronnen. Uit onderstaande vier concrete activiteiten blijkt al de waarde die het kabinet toekent aan de intermediaire functies voor actief burgerschap.

Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg stimuleert woningcorporaties en zorgorganisaties om burgers te faciliteren in het realiseren van hun wensen op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Goede voorbeelden verspreiden, belemmeringen en kansen inventariseren en samen zoeken naar een nieuwe rolverdeling tussen burgers, overheid en maatschappelijke organisaties. Twee congressen Lokale Kracht met meer dan 1000 deelnemers maken duidelijk hoeveel er al gebeurt: www.kcwz.nl/lokalekracht

o *Kracht in Nederland*

De ministeries van BZK en SZW, enkele gemeenten, instellingen, (sociale) ondernemers en individuele betrokkenen zijn aandeelhouders en partners van Kracht in Nederland (KiNL). KiNL gaat de energieke vitaliteit in ons land professioneel en structureel zichtbaar maken, aanmoedigen en verbinden. KiN wil uitgroeien tot een erkende, slagvaardige en actuele informatiebron voor overheid, bedrijfsleven, kenniscentra, kapitaalverschaffers, maatschappelijke initiatieven en -organisaties, door het:

- Opzetten van een actuele databank met innovatieve initiatieven;
- Samenwerken met media om de nieuwe samenleving en markt zichtbaar te maken;

[59] www.lerenvoorduurzameontwikkeling.nl : Tien tips voor slimme sturing (Leenders); Tien tips voor de Energieke Ambtenaar (Leenders, Lucassen, Reyn, Lankreijer)

- Verbinden van initiatieven, partners en kapitaalverschaffers; en
- Opzetten en uitbouwen van de Kracht in Nederland Campus.
- Ontwikkelen van een Maatschappelijke AEX

Kracht in NL maakt sociaal-economische vernieuwing zichtbaar en versnelt de transitie naar de doe-democratie door alle partners in het nieuwe spel in een actieve coöperatie met elkaar te verbinden. De nieuwe "Topsector" van maatschappelijk initiatief en sociale ondernemingen treft elkaar, inspireert en leert via die nieuwe infrastructuur die Kracht in NL biedt: www.krachtinNL.nl

- *Empowering People*

Er komt een vervolg op het succesvolle project "Empowering people", waarbij 35 ambtenaren zich bogen over 20 vragen van initiatiefnemers. Door een mix van financiële steun van departementen en persoonlijke betrokkenheid van ambtenaren, worden jaarlijks circa 25 tot 50 initiatiefnemers via een aantal initiatievenmakelaars ondersteund bij de ontwikkeling van hun initiatief. Het mes snijdt aan twee kanten: ambtenaren raken betrokken bij de praktijk van initiatiefnemers en ondervinden de weerbarstigheid van de (lokale) overheidspraktijk, initiatiefnemers maken kennis met de overheidswereld.

De Nieuwe BV (Beraadsgroep Vorming), een netwerk van organisaties die actief zijn op het terrein van educatie en welzijn, zet zich er voor in om via informele educatie te bevorderen dat mensen die weinig ervaring op het terrein van maatschappelijke participatie hebben, zodanig toegerust worden dat zij in de toekomst op een adequate wijze actief deel kunnen nemen aan het maatschappelijk leven: www.denieuwebv.nl

- *Verzamelopdracht*

Het werk van de ondersteuningsorganisaties en toonaangevende initiatieven van deskundige adviseurs is dermate waardevol dat hier een financieringsconstructie voor wordt ontwikkeld waardoor deze partners kunnen blijven werken aan dit transitieproces.

Het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA), vereniging en spreekbuis van bewoners, heeft steeds initiatieven genomen die vooruitliepen op maatschappelijke ontwikkelingen, ook op de huidige. Recente voorbeelden zijn Kan wél!, bewonersbudgetten (vouchers) en bewonersbedrijven. Het LSA is als vereniging van bewoners al 25 jaar exponent van de 'doe democratie' en verwelkomt alle partners die willen samenwerken vanuit het primaat van de burger: www.lsabewoners.nl

- *Ondersteuning Vrijwilligers*

Vrijwilligers zijn van oudsher van cruciaal belang voor het realiseren van talloze maatschappelijke activiteiten, in de sport, de zorg, het onderwijs et cetera. Ook voor nieuw maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap is vrijwillige inzet vaak van levensbelang. Vrijwilligers hebben eigen specifieke noden, andere dan initiatiefnemers en sociaal ondernemers. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de WRR dat de institutionele toerusting van het collectief versterkt kan en moet worden, door onder meer vrijwilligers meer te prikkelen en beter te ondersteunen.[60] Ook is het van belang de inzet van vrijwilligers te ondersteunen zodat deze zoveel mogelijk op peil wordt gehouden. Op basis van de Wmo zijn gemeenten hiervoor primair verantwoordelijk. Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor het systeem van de Wmo. Overal in het land zijn (of worden) Vrijwilligerscentrales en Vrijwilligersacademies opgericht om vrijwilligers beter te ondersteunen en toe te rusten. Kenniscentra zoals Movisie en het Sociaal- en Cultureel Planbureau (door VWS gesubsidieerd) houden met onderzoek de vinger aan de pols. Een apart aandachtspunt voor vrijwilligers betreft de vermindering van de door hen ervaren regeldruk en andere juridische aspecten, zoals aansprakelijkheidskwesties.

[60] WRR (2012) Vertrouwen in Burgers, pp. 207 en 214.

De bijdrage van de Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk (NOV), als belangenorganisatie van het brede vrijwilligerswerk, zal zijn het bewaken en verdedigen van de intrinsieke motivatie van mensen om verantwoordelijkheid voor elkaar en voor de samenleving op zich te nemen, en het overleggen met de regering over beleid en maatregelen om daarvoor ruimte te scheppen: www.nov.nl

Veiligheid en burgerschap

Vanouds speelt vrijwillige inzet een bijzondere rol in het veiligheidsdomein. Denk bijvoorbeeld aan de vrijwillige brandweer, maar tegelijk aan het gegeven dat het geweldsmonopolie bij de overheid ligt. Het kabinet onderkent de eigen kracht van burgers en ondernemers bij het veiliger maken van hun leefomgeving. Het gaat er daarbij van uit dat iedereen - binnen de grenzen van wat gegeven de omstandigheden en mogelijkheden redelijkerwijs van hem mag worden verwacht - niet alleen de veiligheid van hemzelf (zelfredzaamheid), maar ook die van zijn (naaste) omgeving waarborgt of bevordert. De overheid speelt daarop in en doet daar ook een beroep op; bijvoorbeeld zich als vrijwilliger in te zetten bij de politie of als buurtbemiddelaar, of mee te doen in een buurtvader- of buurtpreventieteam of mee te denken over waar de prioriteiten op het gebied van veiligheid moeten liggen. Daar waar burgers en bedrijven niet in staat zijn veilige situaties te creëren moet de overheid natuurlijk optreden. Tot de kerntaken van de overheid behoren het borgen van veiligheid. Dit omvat onder andere het vaststellen van de wettelijke kaders, het waarborgen van de vrije uitoefening van grondrechten, het waarborgen van een adequaat veiligheidsbestuur en de uitoefening van het geweldsmonopolie. Naast een goed functionerende strafrechtketen waarborgt de overheid de snelle en efficiënte inzet van hulpverlenings- en handhavingsdiensten waar de persoonlijke en openbare veiligheid in het geding is. Waar hulpverlening en handhaving door burgers en ondernemers zelf een reëel alternatief is, zal de inzet van overheidsdiensten waar nodig worden herijkt. De overheid blijft op het terrein van veiligheid uiteraard altijd als vangnet dienen.

Door zelf actief bij te dragen aan eigen en andermans veiligheid verstevigen burgers en bedrijven de grip op hun eigen veilige leefomgeving en wordt de objectieve en subjectieve veiligheid vergroot. Veiligheidsmaatregelen alleen leveren niet automatisch een groter veiligheidsgevoel op. Burgerinitiatieven en een actieve participatie van burgers bij overheidsinstrumenten, alsmede een groter veiligheidsbewustzijn van burgers en ondernemers zijn sterk motiverende en duurzame factoren. Instrumenten die het ministerie daartoe inzet zijn onder meer NL-Alert, Burgernet en diverse meld- en ondersteuningspunten als het Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid. Echter ook steun aan trajecten als Empowering People, buurtbemiddelingsprojecten, Veilig ondernemen en Veilig wonen dat beloftevolle maatschappelijke initiatieven op het gebied van veiligheid met kennis en het beschikbaar stellen van netwerken faciliteert.

De minister van Veiligheid en Justitie wil ruimte geven aan burgers en bedrijven om die verantwoordelijkheid op te pakken en zal eventuele knelpunten daartoe wegnemen.

(b) Systemen

- ZEGGENSCHAP OVERDRAGEN

  Het is zeer belangrijk voor de doe-democratie dat mensen zeggenschap hebben over de inzet van middelen om collectieve problemen aan te pakken. Terecht beveelt de ROB aan dat de politiek met het overdragen van taken aan de samenleving ook zeggenschap dient over te dragen, en dan ook moet accepteren dat die taak anders wordt ingevuld dan verwacht.[61] De invoering van persoonsgebonden budgetten (PGB) in het speciaal onderwijs en in de zorg schept bijvoorbeeld de basis voor vrije keuzen en voor het uitlokken van aanbod op menselijke maat, passend bij de vraag. Zo kon bijvoorbeeld een initiatief als de Thomashuizen worden opgezet. Toepassing van het PGB is op een aantal terreinen voorlopig financieel onhaalbaar

[61] ROB (2012) Loslaten in vertrouwen, p. 70.

gebleken, omdat de toegangseisen niet beheerst konden worden. Burgers waarderen deze manier om zelf te beschikken over voorzieningen waar ze behoefte aan hebben echter hoog.[62] Het kabinet gaat dan ook na hoe – binnen financiële randvoorwaarden - deze en andere vormen van vraagsturing en zeggenschapsverschuiving zoveel mogelijk kunnen worden ingezet, om zo – zoals de WRR aanbeveelt - de 'alledaagse invloed' te vergroten.[63] In overleg met de VNG zal een handreiking worden ontwikkeld voor beheersbare vormen van persoonlijk geïndiceerde budgetten met zelfbeschikking op gemeentelijk niveau.

- AANPASSEN REGELSTELSELS
  In Groot-Brittannië zijn speciale rechten geformuleerd voor sociale ondernemingen en maatschappelijke initiatieven zodat zij – in verhouding tot klassieke marktpartijen - op minstens gelijke wijze bij publieke taken kunnen worden betrokken. Ook in Nederland zijn er pleidooien voor speciale rechtsregimes. Het kabinet wil de voor- en nadelen zorgvuldig bekijken alvorens hierover een beslissing te nemen. Het kabinet constateert dat de betreffende categorieën en begrippen (sociaal ondernemerschap bijvoorbeeld) nog lang niet scherp afgebakend zijn en het zeer de vraag is of het wettelijk vastleggen van omschrijvingen de maatschappelijke ontwikkelingen op dit terrein niet voortijdig zal bevriezen. Hier staat tegenover dat deze ontwikkeling mogelijk onvoldoende van de grond komt zonder speciale voorwaarden en rechten, zoals financieringsmogelijkheden, fiscale regels en aanbestedingsvoorwaarden. Het kabinet meent dat nieuwe regelgeving nu niet de eerste impuls moet zijn. Het is nog te vroeg om vast te stellen dat in Nederland bijvoorbeeld voor equivalenten van Engelse 'public trusts' dusdanig weinig mogelijkheden bestaan dat een aparte nieuwe rechtspersoonlijkheid nodig is. Een coöperatie kan - mede door de flexibiliteit van deze rechtsvorm - voor georganiseerde burgerinitiatieven in Nederland goed passen. Het kabinet moedigt in ieder geval een discussie hierover aan. Zelf zal ik initiatief nemen tot een aantal experimenten om juridische en financiële knelpunten nader te verkennen en daarvoor passende oplossingen te vinden. Zo ben ik al een traject rond aansprakelijkheidsvraagstukken gestart.
  - Nieuwe financieringswijzen
    Met de start van een 'Platform Professionalisering en Financiering Sociaal Ondernemerschap' in 2013 worden met betrokken partijen mogelijkheden ontwikkeld voor een voorziening die mensen activeert en duurzaam op de arbeidsmarkt laat participeren geïnspireerd op 'Big Society' in het Verenigd Koninkrijk. Sociaal ondernemers kunnen onder meer mensen met een handicap of die onvoldoende ingeburgerd aan werk te helpen.
    Om te onderzoeken hoe de toegang tot kapitaal voor sociaal ondernemers kan worden verbeterd is het Platform Society Impact opgericht. In dit platform werken banken, filantropische instellingen, sociaal ondernemers en de overheid samen. In dit kader wordt onder meer onderzocht of financieringsarrangementen zoals Social Impact Bonds in Nederland zijn toe te passen. Daarnaast wordt nagegaan welke belemmeringen in de wet- en regelgeving er zijn voor sociaal ondernemerschap en welke coaching nodig is om sociaal ondernemers meer impact te laten hebben.

  - Buurtrechten
    In Groot-Brittannië zijn (voorkeurs)rechten toegekend aan groepen burgers die zich opwerpen om een gebouw als maatschappelijk vastgoed over te nemen ('right to bid'), of anderszins een collectieve voorziening gezamenlijk uit te voeren ('right to challenge')[64]. In de Nederlandse situatie met onze gedecentraliseerde verhoudingen met het lokaal bestuur ligt een dergelijke landelijke regeling niet voor de hand. Wel zal het kabinet de ervaringen zoals in Engeland verzamelen en ter beschikking stellen aan de Nederlandse gemeenten zodat zij zich daaraan kunnen spiegelen.

---

[62] Zie o.m. www.onderzoekcentrumdrechtsteden.nl/dds/up/ZigxyyvIC_DEF_factsheet_PGB_16-04-13.pdf

[63] WRR (2012) Vertrouwen in burgers, p. 210.

[64] Een van de concrete voorbeelden die de WRR verbond aan zijn aanbeveling alledaagse invloed te vergroten: WRR (2012) Vertrouwen in burgers, pp. 212-213.

- Wijkonderneming

Geïnspireerd Geïnspireerd door de Engelse 'development trusts' heeft toenmalig minister Donner in 2011 aan op initiatief van het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken actieve medewerking van het kabinet toegezegd om experimenten met wijkondernemingen te ondersteunen. De rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het experiment wijkonderneming is het randvoorwaardelijk, financieel en juridisch mogelijk maken van wijkondernemingen, opdat deze beweging ruimte krijgt om te groeien en maatschappelijk effect te bereiken. Het LSA heeft een subsidie gekregen voor het ondersteunen van een tiental bewonersbedrijven in oprichting en kennisdeling daarover richting anderen. Kennisopbouw over wijkondernemingen vindt plaats via onderzoek naar de bewonersbedrijven en naar de rol van de overheid en maatschappelijke instellingen in de opstartfase van wijkondernemingen. BZK ondersteunt niet alleen het LSA, maar via een leerkring ook verschillende gemeenten waar lokale experimenten met wijkondernemingen plaatsvinden, zoals Alkmaar, Leeuwarden, Roosendaal, Enschede en Amsterdam. Daarnaast verzamelt en ontsluit het praktische financiële en juridische kennis voor bewonersgroepen die wijkondernemingen starten. Ook werkt het aan het uitleggen en wegwerken van knellende regels waar wijkondernemingen of gemeenten die ruimte willen geven aan wijkondernemingen tegenaan lopen: www.wijkonderneming.nl.

- Maatschappelijk aanbesteden

Initiatieven van bewoners, maatschappelijke organisaties en sociale ondernemers schieten als paddenstoelen uit de grond. Om een park of buurthuis te beheren, om een buurt op te knappen, om gezinnen die het moeilijk hebben te ondersteunen, om werklozen aan het werk te helpen, om de wijk veilig te houden. Waar voorheen de overheid als eindverantwoordelijke deze taken zelf uitvoerde of probeerde aan te sturen, draagt de overheid de uitvoering van dit soort taken steeds vaker aan bewoners en/of sociaal ondernemers over. Een vraagstuk is dan wel hoe het grijze gebied tussen 'subsidie' en 'opdrachtverlening' ook juridisch gedekt kan worden.
Het ministerie van BZK heeft een informatieblad over dit onderwerp uitgebracht en ondersteunt gemeenten die met dit onderwerp aan de slag willen middels een leerkring en het ondersteunen van experimenten in de praktijk.
Daarnaast verkent BZK de mogelijkheid, wenselijkheid en noodzakelijkheid van een Nederlandse pendant van de bestaande Engelse 'right to challenge'. Het kabinet wil voorkomen dat de toetreding van nieuwe aanbieders die een surplus aan publieke waarden kunnen leveren tegen vergelijkbare of zelfs lagere kosten en met meer betrokkenheid van burgers in feite onmogelijk wordt gemaakt door de wijze van aanbesteden. In het kader van het EZ-project Innovatiegericht Inkopen (pianoo) zal het kabinet nader advies vragen om te verkennen hoe de aanbestedingspraktijk in Nederland meer ruimte kan bieden voor sociale innovatie en sociaal ondernemerschap.

Het Social Powerhouse vindt, verbindt, versterkt en inspireert sociaal ondernemers, door:
- bijeenkomsten te organiseren waarin sociaal ondernemers elkaar helpen met hun dilemma's
- online contact en uitwisseling te bevorderen tussen sociaal ondernemers via een actieve LinkedIn- en Facebookgroep, digitale nieuwsbrief en website voor en door sociaal ondernemers.
- partnerschappen te sluiten met bedrijven en kennisinstituten, die sociaal ondernemers willen versterken met inbreng van expertise, faciliteiten, meetinstrumenten, onderzoek etc.

De gegenereerde kennis wordt beschikbaar gesteld voor alle sociaal ondernemers in Nederland: www.socialpowerhouse.nl

3. Aansluitingsvermogen van de overheid vergroten

Hoe kunnen overheden actief bijdragen aan de transitie naar meer doe-democratie? Die vraag kreeg in deze nota de nadruk. De adviesorganen hebben duidelijk gemaakt waarom dat nodig

is. De overheid heeft de sleutel in handen, omdat zij nu vooral als hindermacht wordt gepercipieerd. In het eerste deel van dit hoofdstuk is aangegeven met welke activiteiten het kabinet er naar streeft om burgers en bedrijven in positie te brengen. In dit tweede deel geven we aan hoe het kabinet de overheid (verder) in beweging wil brengen.
De enquête onder gemeenten laat zien dat hier merkbare vooruitgang plaatsvindt, maar dat we nog ver verwijderd zijn van het goed verankeren van de nieuwe rol die past bij de nieuwe verantwoordelijkhedenverdeling tussen overheid en samenleving. Zo zien we weliswaar dat dat 94% van de gemeenten ervaring heeft met burgers die zich inzetten voor sociale samenhang en actieve deelname van mensen, maar tegelijkertijd maar weinig gemeenten succes- en faalfactoren konden benoemen. Ook blijkt dat 69% actief inzet op werving ondersteuning en deskundigheidsbevordering van vrijwilligers, maar dat overdracht van zeggenschap (slechts) bij 21% gangbare praktijk is. Het complete rapport van de enquête, die speciaal ten behoeve van deze nota is gehouden, is bijgevoegd.

De meeste contacten en initiatieven vinden plaats op lokaal niveau. Terecht stelt de WRR dat het een misvatting van nationale beleidsmakers is dat het (alleen) iets is voor lagere overheden. Lagere overheden hebben voorwaardenscheppend beleid nodig.[65] Andersom is de nationale overheid afhankelijk van lagere overheden en van maatschappelijke instellingen. Nationale overheden hebben er dus alle belang bij voorwaarden te scheppen. Het kabinet biedt, uiteraard met respect voor de lokale autonomie, de gemeenten die daar behoefte aan hebben ondersteuning bij de transitie. Gelukkig is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hierin een stuwende partner geworden. Daarnaast begint het kabinet nu ook met een analyse van de voorwaarden die binnen de eigen beleidswerkelijkheid van de ministeries zouden kunnen bijdragen aan de beoogde veranderingen.

(a) Mensen

De eerste invalshoek voor het versterken van het aansluitingsvermogen van de overheid bij maatschappelijk initiatief is het aanreiken van kennis aan publieke professionals. Die kennis varieert van praktische know how tot inzichten over actuele maatschappeijke ontwikkelingen en inspiratie voor de praktijk.

- Leerkringen organiseren;

  Al sinds het project ‘In Actie met Burgers!’ en de krachtwijkenaanpak heeft de Rijksoverheid samen met de VNG koplopers binnen de gemeenten opgezocht om samen ervaringen uit te wisselen en zo gemeentebesturen en –ambtenaren beter te laten inspelen op ideeën en denkkracht van inwoners. Voorbeelden van leerkringen liggen op het terrein van de verankering van het faciliteren van maatschappelijk initiatief in de gemeentelijke organisatie, de rol van de gemeenteraad, maatschappelijk aanbesteden, wijkbudgetten en participatief begroten, ruimte geven aan frontliniewerkers om te verbinden.[66] Er lopen bijvoorbeeld op dit moment leerkringen over burgerbeheer in het fysiek domein en verankering van de verandering in de organisatie, onder meer met gemeentesecretarissen.

- In-huis-trainingen

  Een snel groeiend aanbod van vorming en opleiding voor ambtenaren wordt mede op instigatie van BZK ontwikkeld en aangeboden aan ministeries en decentrale overheden. Voorbeelden zijn maatschappelijke stages voor ambtenaren, het eerder genoemde Empowering People, een serious game en de trainingen van de Kracht in Nederland

De bijdrage van Platform31 is dat zij in nauwe samenwerking met stedelijke professionals, wetenschappers en burgerinitiatieven zal werken aan het delen en toepassen van ‘best practices’,

[65] WRR (2012) Vertrouwen in burgers, p. 230.
[66] Een van de centrale aanbevelingen die de WRR doet in Vertrouwen in burgers (2012), p. 217.

het doen en evalueren van experimenten op lokaal nivo, het trainen en opleiden van professionals met betrekking tot competenties en vaardigheden, het doen van 'action research'-achtig onderzoek en kennisontwikkeling in netwerken die moeten leiden tot versteviging van de kennisbasis over de doe- en participatiedemocratie: www.platform31.nl

De bijdrage van Movisie focust op het informeren en inspireren van sociale professionals en ambtenaren bij het versterken van de zelfredzaamheid en het sociaal eigenaarschap van bewoners. Belangrijk onderdeel hiervan is het verzamelen en verspreiden van nieuwe betekenisvolle praktijken en effectieve werkwijzen. Zonodig wordt gewerkt aan passende innovaties. Dit alles krijgt zoveel als mogelijk vorm in co-creatie met sociale professionals, burgers en ambtenaren omdat dit de beste resultaten oplevert: www.movisie.nl

- Casusondersteuning en experimenten

In enkele gevallen is een gemeentelijke aanpak zo vernieuwend en inspirerend dat de Rijksoverheid actief meewerkt aan het opzetten van nieuwe werkwijzen (experimenten) in afzonderlijke gemeenten. Een voorbeeld betreft de al genoemde wijkondernemingen. Soms beperkt de rol van het Rijk zich tot de evaluatie van een experiment dat al zonder Rijksbetrokkenheid was gestart. Soms doet een ministerie ook mee bij de verkenning van de mogelijkheden van een nieuw experiment. De Rijksoverheid heeft geen middelen beschikbaar om lokale experimenten daadwerkelijk uit te voeren of te begeleiden, wel om leereffect te vergroten. Een lopend experiment van BZK ("Maatschappelijke Meerwaarde") gaat over de 'businesscase' van initiatieven met een verdienmodel en de rol van publieke waarden daarin. Het verkent in acht casussen de praktische betekenis van het expliciteren van de maatschappelijke meerwaarde van maatschappelijk initiatieven voor de dialoog met officiële instanties. Dit experiment loopt tot 2015.

- Landelijke helpdesk voor gemeenten

Veel gemeenten hebben vragen over hoe zij moeten en kunnen omgaan met maatschappelijk initiatieven. De VNG is daarvoor een vanzelfsprekende vraagbaak voor haar leden. Via het Actieprogramma Lokaal Bestuur, een samenwerkingsverband tussen de VNG en het ministerie van BZK, en haar deelprogramma 'In Actie met Burgers!' wordt ervaringsuitwisseling tussen gemeenten gestimuleerd.

De VNG wil gemeenten stimuleren en ondersteunen bij het zoeken naar en vinden van nieuwe, slimme manieren om meerwaarde te creëren bij de organisatie van publieke taken en voorzieningen. Daarbij moet de organisatiekracht van de samenleving (burgers, bedrijven en instellingen) centraal staan. De VNG wil gemeenten ondersteunen, stimuleren en inspireren om gebruik te maken van deze organisatiekracht door slimme samenwerking te zoeken:
- met inwoners, bedrijven, professionele instellingen, maatschappelijke organisaties
- tussen gemeenten en met andere overheden
- binnen de gemeente (www.vng.nl)

Ten slotte heeft het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten KING, dat voor organisatieadvies bij veel gemeenten over de vloer komt, een stimulerende rol bij de bewustwording van de coproductie tussen lokaal bestuur en samenleving. (www.kingemeenten.nl)

De bijdrage van Divosa is binnen het domein van werk, inkomen en zorg podium te bieden aan experimenten met de doe-democratie via de Divosa-website, het magazine SPRANK en regionale en landelijke bijeenkomsten: www.divosa.nl

De bijdrage van AEDES is om enerzijds op landelijk niveau samen met andere branche-organisaties en het Rijk belemmeringen weg te nemen die lokaal een rol spelen en om anderzijds corporaties goed te informeren over de trends en (on)mogelijkheden op het gebied van burgerinitiatieven. In het land zijn al diverse wijkondernemingen en andere vormen van zelfbeheer waarbij de

corporaties een faciliterende rol spelen, deze kennis wordt door Aedes gebundeld en ontsloten, zie ook: www.aedes.nl en www.tijdvoorsamen.nl.

Ook provincies als middenbestuur maken in hun beleid en uitvoering ruimte voor burgerkracht. Zo heeft de provincie Noord-Brabant veel ervaring met burgerparticipatie, bijvoorbeeld
- op het terrein van leefbaarheid: met Integrale Dorps Ontwikkelingsplannen en het programma Leefbaarheid@Brabant
- zorginnovatie: met de programma's Slimme Zorg, Innovatie Acties Brabant en Smart Health -in de gebiedsopgaven met het grote programma Landschappen van Allure.
Noord-Brabant heeft een loket voor maatschappelijke initiatieven ingericht, stelt "best practices" ter beschikking en beschikt over programma's die innovatieve samenwerkingsverbanden ook financieel ondersteunen. : Leefbaarheid@Brabant.nl ; www.brabant.nl.

- Kennisontwikkeling

Het is voor kennisontwikkeling van belang dat mensen verder kijken dan de eigen situatie en de huidige praktijk. Het Rijk heeft door zijn overzichtspositie een vanzelfsprekende taak op dit terrein. Het ministerie van BZK heeft samen met de kenniscentra Platform31 en Movisie een tijdelijke functie in het leven geroepen die de kennisontwikkeling op dit terrein bundelt en verbindt met de praktijk. Dit is de Kennismakelaar Ruimte voor Initiatief, die kennisvragen verzamelt die leven bij de voorhoede in gemeenten en bij experts in het veld en vervolgens verkent wat de wetenschap hierover te zeggen heeft. De onderzoekers van alle universiteiten en onderzoeksinstellingen die met actief burgerschap bezig zijn, zijn daarvoor bijeengebracht in een wetenschappelijk platform. Lacunes in de beschikbare kennis moeten leiden tot nieuw wetenschappelijk onderzoek bij een Nederlandse instelling of tot nieuwe leerexperimenten in de praktijk.

- Internationale dimensie

Een andere bron van kennis zijn ervaringen in andere landen met aspecten van doe-democratie en vitalisering van de samenleving. Voor de oriëntatie over de landsgrenzen ligt er voor de rijksoverheid gezien zijn centrale positie zeker ook een rol. Een voorbeeld is de steun van het kabinet samen met een reeks partners aan het Nederlandse initiatief voor een de internationale conferentie *Borders to Cross* komend najaar in Amsterdam. Deze bijeenkomst brengt de beste voorbeelden van democratische vernieuwing en *civic driven change* uit Europa en enkele landen daarbuiten bijeen voor inspiratie en academische reflectie. Vanuit BZK heb ik het initiatief tot deze conferentie genomen. EZ, I&M en VWS dragen er actief aan bij.
In dit verband zijn ook ervaringen op het terrein van de internationale dimensie van burgerschap relevant. Burgerschap en maatschappelijke inzet stoppen niet bij de landsgrenzen. Ketens van productie en consumptie lopen tegenwoordig bovendien steeds meer langs mondiale lijnen. Daarmee is de Nederlander zelf steeds meer actor wiens keuzes mede invloed hebben op mondiale ontwikkelingen en vragen.
Tegen deze achtergrond informeert kenniscentrum NCDO (Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling) op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken Nederlandse burgers over internationale vraagstukken als armoede en ontwikkeling in de wereld, internationale handel, klimaat en duurzaamheid, en het belang van Nederland om op deze terreinen actief te zijn. Burgers worden daarbij ook geattendeerd op mogelijkheden tot initiatief en actie.

De bijdrage van NCDO is de burger te stimuleren actief bij te dragen binnen de eigen leefomgeving aan grensoverschrijdende uitdagingen zoals duurzaamheid en armoede ("de burger als actor"). NCDO faciliteert en versterkt burgerinitiatieven door het aanbieden van fora en podia (bijv. www.foodguerrilla.nl en www.myworld.nl). Maar ook helpt zij individuele burgers door onderzoek

en kennisdeling hun talenten te herkennen hoe zij op individueel niveau kunnen bijdragen aan het oplossen van deze uitdagingen.

Een voorbeeld is verder *E-motive,* een bijzonder programma van OxfamNovib, Movisie en NCDO dat is gericht op gemeenten. *E-motive* haalt uit ontwikkelingslanden - waar men niet historisch belast is met de gevolgen van de verzorgingsstaat - leerzame bruikbare voorbeelden van actief burgerschap. Zo zette de gemeente Amsterdam in de wijk Bos en Lommer de Kwanda-methode in (zie www.kwanda.org) uit Zuid-Afrika in en in de Indische buurt een methode voor budgetmonitoring die is ontwikkeld door het Braziliaanse *Instuto de Estudos Socioeconômicos* INESC. Dergelijke voorbeelden zijn bijzonder inspirerend voor het (ontstaan van) maatschappelijk initiatief in Nederlandse aandachtswijken.

(b) Systemen

Behalve de toerusting van overheidsdienaren is er behoefte aan bezinning op verschillende bestaande beleidssystemen die onder druk komen van de doe democratie.

- ROL VAN DE (LOKALE) VOLKSVERTEGENWOORDIGING
  De rol van de gemeenteraad verandert als gevolg van de ontwikkeling van de doe democratie. Dit vergt nieuwe vaardigheden van raadsleden. Uit een gespreksronde langs geïnteresseerde raadsleden blijkt dat deze veranderingen wel worden gezien maar dat het nog wel een worsteling is om antwoorden te vinden op deze nieuwe vragen. Mede met het oog op de verkiezingen 2014 is er samen met de Vereniging van Griffiers een magazine uitgebracht waarin goede voorbeelden zijn uitgelicht. In het traject 'Gemeenteraad van de Toekomst', een initiatief van diverse partijen waaronder Prodemos en de Vereniging van Griffiers heeft BZK een viertal raadszetels ter beschikking gesteld om het vinden van nieuwe eigentijdse werkvormen voor de raad te bevorderen.

- BEZINNING BELEIDONTWIKKELING IN HET LICHT VAN DE DOE-DEMOCRATIE
  De adviezen waarop deze kabinetsnota zich baseert hebben bij het kabinet de ogen verder geopend voor de noodzaak van een meer systematische bezinning op de eigen beleidspraktijk. Daarom zal het kabinet starten met een interne interdepartementale dialoog over de effecten van eigen regelgeving op de doe-democratie. In een 'Community of Practice' (leerkring) van beleidsdirecteuren op rijksniveau zullen bijeenkomsten worden georganiseerd over lopende beleidsthema's gericht op het scheppen van voorwaarden voor de doe-democratie.
  Samen met het interdepartementale netwerk van betrokken rijksambtenaren zal BZK een handreiking ontwikkelen voor de ex-ante evaluatie van nieuw rijksbeleid uit oogpunt van bevorderen van een vitale samenleving.

  In nieuwe regelgeving houdt het kabinet zoveel mogelijk rekening met de doe-democratie. Een voorbeeld betreft de hervorming van de langdurige ondersteuning en zorg, waarover staatssecretaris Van Rijn op 25 april 2013 de Tweede Kamer heeft geïnformeerd. Enkele hier relevante maatregelen voor langdurige ondersteuning en zorg per 2015 ondersteunen ook de doe-democratie.
  - In de nieuwe Wmo wordt mogelijk gemaakt dat meer mensen dan nu met ondersteuning en zorg thuis kunnen blijven wonen waardoor mensen maatschappelijk kunnen participeren.
  - In de Zorgverzekeringswet (Zvw) wordt de rol van de wijkverpleging versterkt: de wijkverpleegkundige is een spil in de zorg van mensen en verbindt het medische en sociale domein. Het kabinet trekt €200 miljoen uit voor meer wijkverpleegkundigen[67].

- RESPONSIEF MAKEN VAN OVERHEIDSBELEID EN -UITVOERING

[67] Voor de visiebrief op het terrein van zorg zie http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/DLZ-103091.pdf

Burgers geven op verschillende wijze uiting aan hun betrokkenheid en mogen van de overheid responsiviteit verlangen. Democratie drijft op betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak. Eigenaarschap en zeggenschap zijn de hoogste vormen van betrokkenheid, maar goede besluitvorming van de overheid maakt gebruik van de kennis en opvattingen die in de samenleving leven en kan allang niet meer alleen rusten op de analyse van de ambtenaren en de beraadslaging van de gekozen volksvertegenwoordiging. Bij complexe onderwerpen is procesmanagement bij de besluitvorming belangrijker dan projectplanning zoals de ROB terecht opmerkt. Zowel de WRR als de ROB trekken in hun adviezen de lijn van de doe-democratie door naar vormen van meedenk-participatie. Hoewel de behoefte om burgers te betrekken bij de vorming van het beleid van de overheid niet hetzelfde is als het zelf aanpakken van maatschappelijke kwesties door de burgers (al dan niet in coproductie met de overheid), liggen beide wel in elkaars verlengde. Overheden zijn niet geloofwaardig als ze het tweede wel stimuleren en het eerste afhouden.

- Inspraak en procesmanagement

Binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu beschikt de Rijksoverheid over de Directie Participatie, expertisecentrum voor maatschappelijke participatie. Vooral in de ruimtelijk economische sectoren worden projectmanagers geadviseerd en getraind in de toepassing van goed procesmanagement en het benutten van maatschappelijke initiatieven en participatie. De Minister van IenM heeft onlangs een Code Maatschappelijke Participatie uitgebracht (TK 2012-13, 29.385, nr. 75), met daarin spelregels voor de omgang met maatschappelijke initiatieven. De Code is van toepassing op alle projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Daarnaast kan de Code worden toegepast in beleidsvorming en door andere overheden. De directie ondersteunt ook projectleiders om in de praktijk met deze initiatieven op een passende manier om te gaan.

BZK heeft de ontwikkeling van een *benchmark burgerparticipatie* ondersteund, een instrument dat gemeenten in staat stelt hun prestaties op het terrein van burgerparticipatie in brede zin te vergelijken en te verbeteren. Het benchmarkprogramma bestaat uit de onderdelen meten, vergelijken, leren en ontwikkelen[68].

- Regeldrukbeheersing en risico-acceptatie

Het kabinet geeft zich al jaren rekenschap van de ongewenste effecten van onnodige regelgeving en probeert de lasten daarvan voor burgers en bedrijven terug te dringen. De ministeries van EZ en BZK werken hierin met succes samen[69]. Het positieve effect hiervan wordt echter deels teniet gedaan door nieuwe regels, die vaak opkomen in reactie op incidenten of vermeende misstanden. Ook is een belangrijk deel van de in Nederland geldende regels afkomstig uit Europa.

BZK trekt het programma ‘Risico’s en verantwoordelijkheden’, dat door middel van onderzoek en dialogen toewerkt naar een kabinetsvisie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met publieke risico’s en incidenten. Dit programma is ook van belang voor het bevorderen van een vitale samenleving, omdat daarvoor zonder meer het accepteren van fouten en van risico’s binnen aanvaardbare grenzen nodig is. Uit onderzoek voor het programma blijkt dat burgers veel nuchterder tegenover risico’s staan dan vaak verondersteld wordt door politici, journalisten en ook wel door de overheid zelf. Voor zover regels de ontplooiing van maatschappelijk initiatief onnodig in de weg zitten wil het kabinet zich inspannen om die belemmering weg te nemen. Een instrument dat daarvoor kan worden ingezet is het Deense ‘Right to challenge’.[70] Dat biedt uitzicht op experimentele verruiming van regelinterpretatie die beter tegemoet komt aan de beoogde publieke waarden. Tot nu toe zijn echter, ondanks een uitgebreide zoektocht, weinig regels gevonden die als harde belemmering voor maatschappelijk initiatief konden worden aangemerkt. Wel doen veel *veronderstelde* regelbelemmeringen de ronde, bijvoorbeeld ten

---

[68] Zie www.benchmarkburgerparticipatie.nl

[69] Zie laatste voortgangsrapportage TK 2012-13 .....

[70] Enigszins verwarrend heeft dit uit Denemarken afkomstige instrument dezelfde naam als het Engelse recht van burgers om aanspraak te maken op deelname aan aanbesteding van collectieve voorzieningen.

aanzien van de (risico-aansprakelijkheid van initiatiefnemers voor alles wat mis kan gaan). Dit instrument wordt nu ook opengesteld voor regels en voorschriften met een veiligheidsoogmerk, waar naar de mening van indieners een minder belastende aanpak mogelijk is zonder de feitelijke veiligheid wezenlijk aan te tasten.
Regeldrukbeheersing richt zich in het bijzonder op enkele domeinen waar de regeldichtheid extra groot is en de last ervan als zwaar wordt ervaren, zoals het domein vrijwilligers. Daarom ben ik met de domeinaanpak Vrijwilligers gestart, doel is met vrijwilligersorganisaties gezamenlijk regeldrukknelpunten op te sporen en aan te pakken.

- Prettig Contact met de overheid

In het verlengde van de praktijk die in hoofdstuk II is vermeld, is BZK met verhevigde inspanning doende grote groepen, meest uitvoerende, ambtenaren op te leiden om zich op een directe en persoonlijke wijze te verstaan met burgers die zich met een klacht tot de overheid richten. Een kennis- en informatiecentrum ondersteunt overheidsorganisaties met het opzetten en implementeren van de informele aanpak in verschillende overheidsdomeinen. Vooral voor gemeenten en grote uitvoeringsorganisaties die veel met klachten te maken hebben, is dit van belang. Dit bespaart veel tijd en geld aan formele procedures en daarnaast neemt de ervaren legitimiteit van de overheidsbeslissingen aanzienlijk toe als burgers zich serieus genomen voelen. De zogeheten procedurele rechtvaardigheid weegt minstens zo zwaar als de inhoud van de beslissing: als mensen goed geholpen worden en zich goed gehoord voelen, accepteren zij een afwijzing wel.

- Open Overheid

De Nederlandse regering heeft zich geschaard achter het initiatief van president Obama en prime minister Cameron, dat ijvert voor een open overheid. De eerste aanbeveling van de WRR was: vergroot toegang tot data.[71] Nederland heeft zich aangesloten bij het Open Government Partnership. Tegelijkertijd met het verschijnen van deze kabinetsnota wordt ook een visie- en actieplan gepresenteerd om de Nederlandse overheid opener te maken. Dit vanuit het perspectief dat in de huidige netwerksamenleving en de technologische ontwikkelingen, informatie van de overheid breed gedeeld en hergebruikt kan worden. Het actieplan omvat onder meer acties op het terrein van open data, actieve openbaarheid en een open houding. Met het actieplan willen we een betekenisvolle impuls geven aan de ontwikkeling van meer openheid bij de Nederlandse overheid, zodat de overheid transparanter wordt, actief openheid van zaken geeft en gegevens worden hergebruikt en er meer in het algemeen een responsievere overheid ontstaat die beter aansluit bij behoeften in en initiatieven uit de samenleving. Voor het realiseren van de ambities zijn onder meer een kennis- en informatiepunt, continuering van het open data portaal, pilot-ondersteuning en onderzoek (verkenningen, evaluaties) voorzien.

> TNO draagt bij aan de totstandkoming van een bruikbare architectuur voor de doe-democratie. Toegang tot data is daarbij een belangrijke randvoorwaarde (zie TNO Whitepaper 'Open data lifecycle model'). Burgers en digitale ondernemers kunnen profiteren van het gebruikersgericht ontsluiten van data. Ander TNO-onderzoek draagt bij aan het ontsluiten van netwerken ten behoeve van lokale initiatieven. (www.tno.nl)

EN VERDER: zichtbaar maken en makelen

Ten slotte geeft het kabinet graag in woord en gebaar uiting aan zijn bewondering voor de vele initiatieven die overal opbloeien. Het enthousiasme voor de talloze bijdragen aan een mooier en beter Nederland zou het kabinet graag overdragen aan nog veel meer actieve burgers. De overheden en instellingen in ons land zouden zich gesterkt moeten voelen om de ruimte en het vertrouwen te bieden dat deze burgers en bedrijven verdienen. Zelf wil het kabinet waar mogelijk

[71] WRR (2012) Vertrouwen in burgers, p. 204.

het goede voorbeeld geven, vooral in bestuurlijke contacten. Deze nota is een momentopname in een reeks agenderende contacten en activiteiten die het kabinet in de komende periode wil aangaan. Daarmee wil het kabinet de aangegeven handelingsperspectieven onder de aandacht brengen van overheden en maatschappelijke instellingen en deze gezamenlijk verder ontwikkelen.

Publicaties, websites, magazines
Deze nota presenteerde een aantal praktijkvoorbeelden. In aanvulling daarop worden databestanden met nog veel meer goede voorbeelden gepubliceerd op de websites van Kracht in Nederland, van de VNG en van kenniscentra zoals Platform31 en Movisie.
Verder verzorgt het ministerie van BZK een reeks van magazines, waarvan er inmiddels drie zijn verschenen met als thema's: Wijkonderneming, Gemeente & Gemeenschap en Rol van de Raad. Wij bieden u deze serie graag aan als bijlage van deze nota. De rest van 2013 volgen nog andere uitgaven, over onder meer Coöperaties.

Werkbezoeken, tour door het land
Het kabinet heeft afgesproken dat de komende jaren maandelijks een minister een werkbezoek brengt aan een maatschappelijk initiatief of aan een innovatief werkende gemeente om deze projecten in de schijnwerper te plaatsen zodat anderen er voorbeeld aan kunnen nemen. Vanaf de zomer organiseren VNG, Kracht in Nederland en BZK een Krachttoer: een op maat gesneden aanbod aan gemeenten om met partners ondersteuning te bieden aan het verder ontwikkelen van doe-democratie.